

جامعة اليرموك
كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية
قسم الإدارة العامة

مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة

The Application Level of Jordanian Public Sector Development and its Impact on the Reduction of the General Budget Deficit

المشرف الرئيسي
أ د . رياض المومني

المشرف المشارك
أ د . محمد طعامنة

إعداد الطالبة
عالية أحمد كنعان

حقل التخصص
إدارة عامة

2014

مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة

The Application Level of Jordanian Public Sector Development and its Impact on the Reduction of the General Budget Deficit

إعداد الطالبة:

عاليــة أحمــد كنعــان

بكالوريوس نظم معلومات حاسوبية، جامعة آل البيت، ٢٠٠٨ م

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة العامة في جامعة اليرموك

لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور رياض عبدالله المومني .... مشرفاً ورئيساً

أستاذ، تنمية اقتصادية ومالية دولية، جامعة اليرموك

الأستاذ الدكتور محمد محمود الطعامنة .... مشرفاً مشاركاً

أستاذ، إدارة موارد بشرية وهياكل تنظيمية، جامعة اليرموك

الأستاذ الدكتور سالم سفاح العون .... عضواً

أستاذ، إدارة أعمال، جامعة آل البيت

الدكتور علي محمد المستريحي .... عضواً

أستاذ مساعد، إدارة عامة، جامعة اليرموك

٦ / ٨ / ٢٠١٤ م

قال تعالى:

(وإذ قال ربك للملائكة إني جاعلٌ في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يُفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم ما لا تعلمون)

صدق الله العظيم

سورة البقرة، الآية (30)

الإهـــداء

إلى روح والـــدي

إلى والدتي العزيزة

إلى كل من انتهج إلى العلم طريقاً، وسلك إلى الحق دربـــاً لصلاح هذا الوطن واستقراره

أهدي ثمرة هذا الجهد

الباحثة

عالية كنعان

الشكر والتقديـر

الحمـد لله رب العـالمين علـى فضـله فـي إتمـام هـذه الدراسـة، التـي أسـأل الله أن تحقـق مـا كُرسـت مـن أجلـه، وبعـد توفيـق مـن الله أقـدم وافـر الشـكر وعظـيم الإمتنـان إلـى مشـرفي الأسـتاذ الـدكتور ريـاض المـومني علـى تفضـله بالإشـراف علـى هـذه الرسـالة، ومنحـي الثقـة الكبيـرة لإتمامهـا، والـذي لـم يبخـل علـي بشـيء مـن وقتـه الثمـين فـي التوجيـه والتـدقيق والمتابعـة الحثيثـة. كـذلك عظـيم الإمتنـان إلـى الأسـتاذ الـدكتور محمـد الطعامنـة للتكـرم بمشـاركته فـي الإشـراف علـى الرسـالة، فقـد كـان دومـاً صـاحب المرجعيـة فـي علمـه وخبرتـه التـي منحهـا لـي، ومصـدر الثبـات والعزيمـة التـي غرسـها فـي نفسـي، كـذلك أشـكره علـى اسـتمرار متابعته واهتمامه طيلة فترة اتمام الدراسة.

والشكر الجزيل إلـى الأسـاتذة الكرام أعضـاء لجنـة المناقشـة الـذين تشـرفت بموافقتهم على مناقشة هذه الرسالة، الأستاذ الدكتور سالم العون، والدكتور علي المستريحي.

وخـالص الشـكر إلـى الأسـاتذة فـي قسـم الإدارة العامـة علـى كـل مـا بـذلوه وخطـوه من أجل خدمة العلم وخدمة المجتمع.

كمـا وأشـكر جميـع مـوظفي وزارة تطـوير القطـاع العـام وأخـص بالـذكر السـيد سـعد العـامور، كـذلك أشـكر السـيد مـأمون خليفـات فـي وزارة الماليـة علـى تزويـدي بكافـة المعلومـات اللازمـة، والشـكر موصـول إلـى كـل مـن سـاهم بجهـد أو مشورة في سبيل إنجاح هذه الدراسة.

لا أنسـى ذكـر كـل مـن سـاهم بالـدعم والمسـاعدة لـي مـن الأهـل والأصـدقاء، جزاكم جميعاً كل الخير.

الباحثة
عالية كنعان

قائمة المحتويات

فهرس الجداول

فهرس الملاحق

فهرس الأشكال

كنعان، عالية. مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة، رسالة ماجستير، إدارة عامة، جامعة اليرموك (2014)

إشراف: (أ.د رياض المومني، أ.د محمد طعامنة)

الملخص

هدفت الدراسة الى التعرف على واقع تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الوزارات الأردنية، من خلال ثلاثة أبعاد رئيسية هي إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، والفروقات الإحصائية في اتجاهات المبحوثين نحو مستوى تطبيق البرنامج حسب خصائصهم الديموغرافية والوظيفية، وقياس أثر تطبيق البرنامج في الحد من عجز الموازنة العامة.

ولتحقيق أهداف الدراسة تم توزيع (241) استبانة على جميع مديري الدوائر والمديريات في مراكز الوزارات الأردنية، حيث كان عدد الاستبانات المستردة والصالحة للتحليل (120) استبانة وبنسبة مئوية (57%). وبعد إجراء التحليل لأسئلة الدراسة وفرضياتها أظهرت نتائج الدراسة ما يلي:

1. مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الوزارات الأردنية جاء بدرجة عالية، وحسب الآتي:

أ. مستوى تطبيق معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية جاء بدرجة عالية.

ب. مستوى تطبيق معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة جاء بدرجة عالية.

ت. مستوى تطبيق الهيكل التنظيمي و رسم السياسات جاء بدرجة عالية.

2. يساهم برنامج تطوير القطاع العام بدرجة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة، وحسب الآتي:

أ. تساهم معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية بدرجة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة.

ب. تساهم معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة بدرجة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة.

ت. أن معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي ورسم السياسات تساهم بدرجة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة.

3. أن مقدار العجز في الموازنة العامة كان في زيادة مطردة وعلى مدى الأعوام جميعاً في الفترة التي تبعت عملية الإصلاح الإداري (2005-2012).

4. أظهرت النتائج عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية في مستوى تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام تعزى للمتغيرات الديموغرافية والوظيفية (الجنس، والمستوى التعليمي، وحصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية)، مع وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية في مستوى تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام تعزى لعدد سنوات الخدمة الإجمالية.

و بناءً على نتائج الدراسة، قدمت الباحثة عدداً من التوصيات التي منها ضرورة تعيين الموظفين استناداً إلى أسس الجدارة والكفاءة، كذلك تقييم البرامج التدريبية باستمرار وضمان اشتمالها لجميع الفئات الوظيفية، وتقييم مستوى الأداء الفعلي للخدمات العامة المقدمة للمواطنين، وتقليل درجة المركزية في اتخاذ القرارات، وتعزيز قيم محافظة الموظف على المال العام وممتلكات الدولة، والترشيد من النفقات التشغيلية في الوزارات الأردنية والدوائر التابعة لها، و التركيز على اشراك فئة الشباب في اتخاذ القرارات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: الإصلاح الإداري، القطاع العام، الوزارات الأردنية، عجز الموازنة العامة، الموارد البشرية، الخدمة العامة، الهيكل التنظيمي، الأردن.

الفصل الأول

الإطــار العــام للدراســـة

الفصل الأول

الإطار العام للدراسة

1-1 المقدمة

يعتبر القطاع العام في الدول المتقدمة والدول النامية (ومنها الأردن) من القطاعات الحيوية والهامة. كما يُعد محور تنموي رئيس لتعجيل عملية التنمية الإقتصادية، حيث ترتكز معظم نشاطاته على تشييد البنى التحتية، وتقديم الخدمات العامة، وتنظيم حركة التجارة الخارجية وإنتاج السلع والخدمات العامة التي تتمثل في استغلال الموارد المتاحة، حيث يقاس دور الدولة المعاصرة بقدرتها على تلبية احتياجات الفرد والمجتمع، بما يلبي طموحات ورغبات الأفراد المتزايدة وتوفير العيش الكريم لهم.

وبدا واضحاً من أن الأجهزة العامة التي امتد نشاطها وتوسع اختصاصها في السابق، أصبح من الأهمية بمكان تتابع وتظافر الجهود لتحسين مستويات أدائها وزيادة كفاءتها، الأمر الذي دفع بالدول المعاصرة (متقدمة كانت أو نامية) إلى وضع أسس ثابتة وإجراءات مستمرة للإصلاح الإداري، لرفع مستويات الأداء المتدنية في معظم الأجهزة والمؤسسات في هذه الدول إلى مستوى الأهداف والطموحات المنشودة لقياداتها السياسية.[1]

وفي ظل حركة التنمية الشاملة التي تشهدها الدولة الأردنية في الوقت الحاضر، فإنها تسعى إلى الإهتمام الجاد بتطوير مستوى الإنتاجية وتحسين الأداء في القطاع العام، انطلاقاً من مفهوم أن

[1] الحج عارف، ديالا. الاصلاح الاداري-الفكر والممارسة- دار الرضا للنشر، دمشق، 2003.

هذه المؤسسات تمثل أداة رئيسية في تحقيق خطط التنمية الإقتصادية، حيث تُعد أساليب الإدارة الفاعلة مدخلاً رئيسياً لتهيئة المؤسسات للإسهام بدورها المناسب في تحقيق التنمية الإقتصادية.[1]

إن تقدم أي دولة يقاس بمقدرتها على تحسين أدائها وصولاً إلى زيادة الإنتاجية*. وينظر الإقتصاديون إلى الإنتاجية على أنها مؤشر مهم من مؤشرات قياس الأداء في الوحدات الإقتصادية، حيث إن زيادة الإنتاجية كماً وكيفاً تُعد عصب التقدم الإقتصادي والإجتماعي وسمة بارزة للدول المتقدمة. فزيادة وتحسين مستوى الناتج القومي، يعني مزيداً من الدخل للدولة، ومزيداً من الخدمات التي تقدمها الدولة، وهذا يؤدي بدوره إلى ارتفاع مستوى المعيشة، وهي الغاية التي تسعى إليها جميع الدول متقدمة كانت أم نامية.[2]

وتهدف الحكومة الأردنية من خلال برامج العمل التي تنفذها إلى تحقيق تنمية شاملة مستدامة في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، ومن هنا جاء إصلاح القطاع العام الأردني وتطويره بمثابة رافعة أساسية لتحقيق أهداف الإصلاح الشامل الإقتصادي والإجتماعي والسياسي. ولهذا شرعت وزارة تطوير القطاع العام –والتي تعنى رسمياً بقيادة برنامج تطوير القطاع العام وإدامته وتنسيق مبادراته مع الجهات المشمولة به– بوضع برنامج يتضمن منظومة متكاملة لضوابط العمل العام. جزءاً من هذه المنظومة يتعلق بالموارد البشرية، وآخر يتعلق بإعادة هيكلة الجهاز الحكومي، وثالث يتعلق بمعايير تقديم الخدمات الحكومية باعتبار أن خدمة المواطن أساس وجود أي مؤسسة عامة.

---

[1] تيشوري، عبد الرحمن. تحسين أداء القطاع العام بدل تصفيته وبيعه. الحوار المتمدن، العدد: 2980. 2010.

* عرفت الإنتاجية بعبارات عديدة مثل: الكفاءة ، الفاعلية ، توفير التكاليف ، تقويم البرامج ، قياس العمل ، تحليل المدخلات والمخرجات ، فاعلية الإدارة ، معايير العمل ، المناخ السياسي والاجتماعي، والإنتاجية في أوسع معانيها تُعنى بالجمع بين مدخلات الإنتاج (العمالة ورأس المال والأرض والإدارة) اللازمة لإنتاج مخرجات من السلع والخدمات المختلفة ، هذا هو المفهوم العام للإنتاجية.(نقلاً عن السكارنة، 2009)

[2] تيشوري، عبد الرحمن. 2010. مرجع سابق.

لقد أصبحت استراتيجيات الإصلاح والتطوير في الأردن ضرورة تحاكي الواقع الإداري والإقتصادي معاً وإن تكن غير كافية لإحداث التغيرات المرغوبة في الإقتصاد، فإن بإمكانها إحراز أهداف جوهرية كالكفاءة والفاعلية والشفافية والعدالة وتطوير الخدمات العامة للمواطنين، كذلك تمكين العاملين في القطاع العام والحد من الإنفاق العام.[1]

2-1 أهمية الدراسة

تنبع أهمية دراسة "مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة" مما يلي:

1- **الأهمية النظرية** : تنبع الأهمية النظرية لدراسة تطوير القطاع العام من المساهمة في تقديم إطار متكامل ومرجع مهم يتناول الإصلاح الإداري بشكل عام، والإصلاح الإداري في الأردن على وجه الخصوص متمثلاً بالأبعاد المتعلقة ببرنامج تطوير القطاع العام في الدراسة الحالية المتمثلة بإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، بما يثري المكتبة الإدارية والمكتبة العربية بشكل عام. وتقدم هذه الدراسة مرجع علمي يمكن الرجوع إليه من قبل الدارسين والباحثين في مجالات إعادة الهيكلة وتطوير الموارد البشرية وتحسين الخدمات العامة. وتأتي أهمية هذه الدراسة لكونها تعد الدراسة الأولى في الأردن – حسب علم الباحثة – التي تبحث في برنامج تطوير القطاع العام بابعاده الثلاث المتمثلة بإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، وتنبع أهمية هذه الدراسة من كونها

[1] الاجندة الوطنية

تبحث في موضوع الموازنة، والذي يغطي جانباً مهماً من جوانب المالية العامة، حيث يعتبر من أهم الموضوعات التي يتم دراستها من قبل الباحثين في الوقت الحاضر.

2- **الأهمية التطبيقية :** تبرز أهمية الدراسة من الناحية التطبيقية من خلال محاولتها التعرف على واقع الوزارات الأردنية في مستوى تطبيقها لمعايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات. بالإضافة الى أن هذه الدراسة تعكس أهم الإتجاهات في الحكومة الأردنية نحو برنامج تطوير القطاع العام، وجوانب القوة والضعف في البرامج التي تطبقها بشكل عام، وما تباشر تنفيذه وزارة تطوير القطاع العام من برنامج لتطوير القطاع العام في الوقت الحالي، مما يضفي على الدراسة طابع الخصوصية والحداثة في مثل هذا التوقيت في تزامنه مع ما تشرع وزارة تطوير القطاع العام في تنفيذه. كذلك التعرف على درجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في المؤسسات المبحوثة في الحد من عجز الموازنة العامة، في ظل الأزمة التي تمر بها الدولة الأردنية من عجز متراكم في موازنتها العامة. حيث تعتبر الموازنة العامة وثيقة من أهم وثائق الدولة الأردنية إذ إنها ترتبط بجميع نشاطات الحكومة والوحدات الإدارية المرتبطة بها، فهي التي تقوم بتمويلها، وتعمل على تحقيق أهدافها، كذلك الأهمية التي تحتلها الموازنة العامة من حيث تأثيرها على النشاط الإقتصادي. وقد جاءت هذه الدراسة لخدمة صانعي القرار في القطاع العام الأردني فيما ستتوصل له من نتائج وتوصيات تتعلق بجوانب تطوير القطاع العام، بأبعاده الثلاثة والمتمثلة في إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات.

1- 3 مشكلة الدراسة

لم يقتصر دور الموازنة العامة للدولة على اعتبارها الأداة التي تحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات فحسب، بل من الأدوات الهامة لإحداث التوازن الإجتماعي والإقتصادي والسياسي أيضا. وقد أدى التطور الحاصل في القطاع العام ودوره المهم في النشاط الإقتصادي للدولة إلى زيادة الإرتكاز على الموازنة العامة كأداة مهمة في السياسة المالية.[1] ونتيجة لزيادة مسؤوليات الحكومة في سد الإحتياجات والخدمات العامة للمواطنين، أصبح من أولويات الحكومة مواجهة الزيادة الطبيعية في عدد السكان، و توفير خدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية باعتبارها أهم القطاعات في دولة محدودة الموارد كالأردن. يضاف إلى ذلك أن العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية أصبحت تعاني من الزيادة في النفقات المرتفعة، الأمر الذي يثقل كاهل الموازنة ويأتي على حساب العديد من المشاريع التنموية. وقد أدى العجز المتراكم على مر السنوات إلى تفاقم العجز في موازنة الدولة الأردنية، وما يصاحب ذلك من ضعف اقتصادي ينتج عنه مشكلات اجتماعية وسياسية خطيرة.[2]

ومع أن الحكومة الأردنية انتهجت في سياساتها إصلاح القطاع العام وتطويره من أجل تحقيق العديد من الأهداف أهمها الحد من عجز الموازنة العامة، غير أنه ما زال هنالك ما يؤرق العاملون في الجهاز الإداري من مدى مساهمة تلك البرامج من الحد فعلياً من العجز، وتدور مشكلة الدراسة حول الإجابة على السؤال المتمثل في مدى مساهمة برنامج تطوير القطاع العام الأردني في الحد من عجز الموازنة العامة من وجهة نظر مديري الدوائر والمديريات في الوزارات الأردنية.

[1] خليفي، عيسى. هيكل الموازنة العامة في للدولة في الاقتصاد الاسلامي. دار النفائس للنشر، عمان، 2011، ص8-9.
[2] عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص4.

1- 4 أهداف الدراسة

تتلخص أهداف الدراسة في النقاط التالية:

أولاً : عرض أبرز الأدبيات التي تناولت موضوع الإصلاح الإداري في القطاع العام، والأبعاد ذات الصلة بها وهي إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمات العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، وكيفية قياسها نظرياً، وبالتالي تكوين إطار نظري ملائم يخدم أغراض هذه الدراسة والدراسات اللاحقة بنفس المجال، وعرض تجارب بعض الدول العربية والأجنبية في المجال نفسه.

ثانياً : بيان أثر إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات في الحد من عجز موازنة الدولة الأردنية.

ثالثاً : تحليل وتقييم اتجاهات مجتمع الدراسة حول مستوى تطبيق إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات في الوزارات الأردنية.

رابعاً : تحليل وتقييم مستوى العجز في الموازنة العامة في الوزارات الأردنية والدوائر الحكومية التابعة لها خلال الفترة (1998- 2012).

خامساً: اقتراح بعض التوصيات بناءً على نتائج الدراسة والتي قد تعزز من دور برنامج تطوير القطاع العام بأبعاده الثلاثة في الحد من عجز الموازنة العامة.

1- 5 أسئلة وفرضيات الدراسة

لتحقيق أهداف هذه الدراسة والإجابة عن التساؤلات التي تطرحها مشكلة الدراسة، تم بناء الأسئلة والفرضيات التالية:

أولاً: أسئلة الدراسة

السؤال الرئيسي الأول:

ما مستوى تطبيق الوزارات الأردنية لمعايير برنامج تطوير القطاع العام ؟

ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1. ما مستوى تطبيق المؤسسات المبحوثة لمعايير وأنشطة إدارة و تنمية الموارد البشرية ؟
2. ما مستوى تطبيق المؤسسات المبحوثة لمعايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة ؟
3. ما مستوى تطبيق المؤسسات المبحوثة لمعايير وأنشطة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات؟

السؤال الرئيسي الثاني:

ما درجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة؟

ويتفرع عن هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1- ما درجة مساهمة معايير وأنشطة إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة؟

2- ما درجة مساهمة معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة ؟

3- ما درجة مساهمة معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة ؟

الفرضية الرئيسة الأولى:

يوجد أثر إيجابي عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$) لبرنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية.

ويتفرع من الفرضية الرئيسية الفرضيات الآتية:

1- يوجد أثر إيجابي عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير إدارة وتنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة.

2- يوجد أثر إيجابي عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة.

3- يوجد أثر إيجابي عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير الهيكل التنظيمي ورسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة.

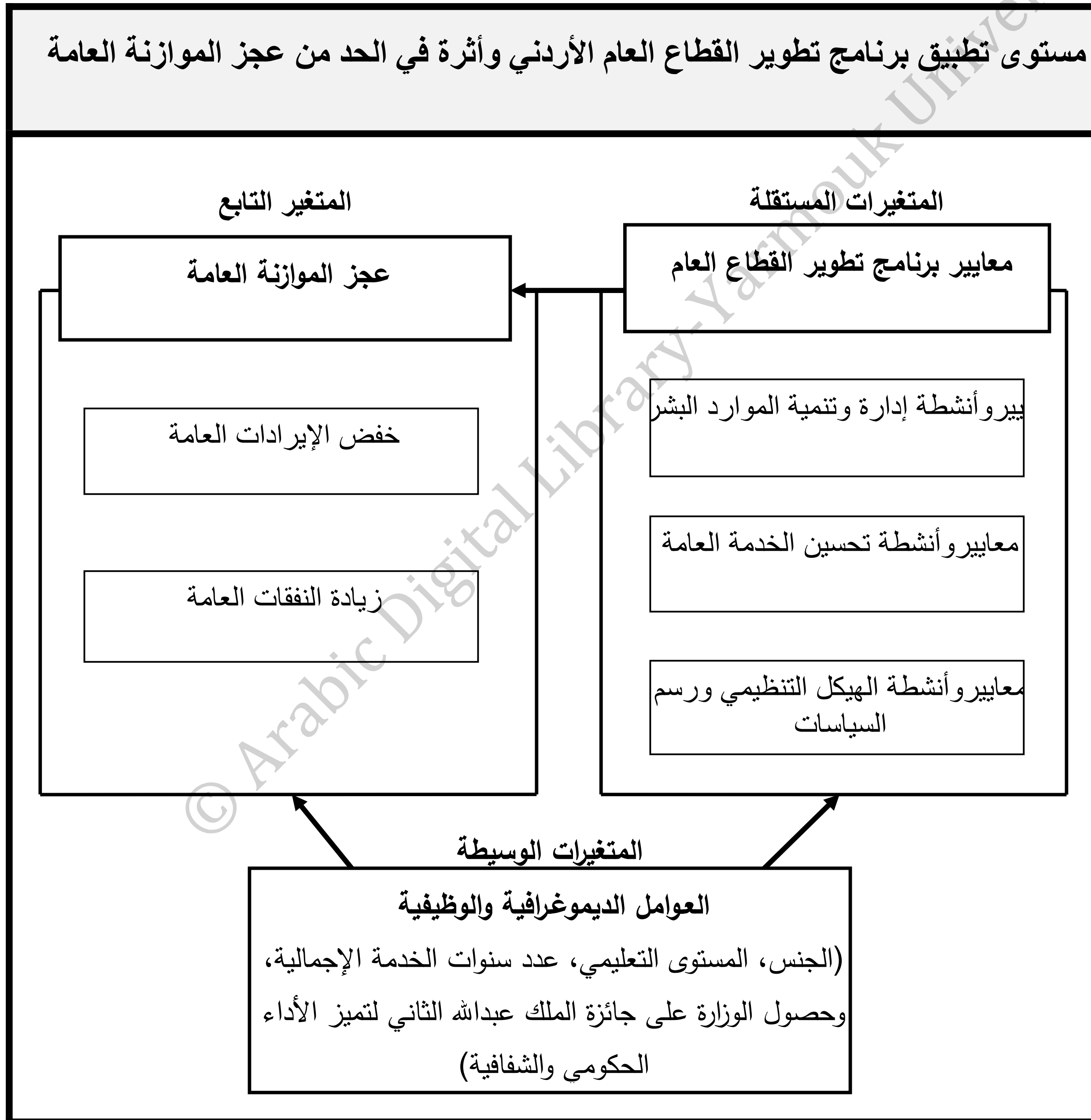
الفرضية الثانية:

توجد فروقات عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$) بين المؤسسات المبحوثة في مستوى تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام، تعزى للمتغيرات الديموغرافية والوظيفية (الجنس، والمستوى التعليمي، وعدد سنوات الخدمة الإجمالية، وحصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية*).

* (انظر الملحق رقم 1)

1- 6 نموذج الدراسة

الشكل (1-1) يمثل الصلة بين المتغيرات المستقلة، وهي أبعاد برنامج تطوير القطاع العام والمتغير التابع و هو العجز في الموازنة العامة، والمبينة في الفرضيات المذكورة سابقاً:



المصدر: من إعداد الباحثة

الشكل (1-1) نموذج الدراسة

1-7 تصميم الدراسة

تم استخدام المنهج الوصفي التحليلي، بأسلوبيه النظري والميداني، حيث قامت الباحثة باستخدام وسائل جمع البيانات الأولية مما كتب من الأدبيات المتعلقة بموضوع الإصلاح الإداري وإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، إضافة إلى الدراسات السابقة المتعلقة بموضوع الدراسة. واستخدمت الباحثة الأسلوب الميداني لجمع البيانات من المصادر الأولية من خلال تطوير استبانة تخدم أهداف الدراسة، تم توزيعها على أفراد مجتمع الدراسة.

1-8 مجتمع الدراسة وعينة

تكوّن مجتمع الدراسة من مديري الدوائر والمديريات في مراكز الوزارات الأردنية وعددها (23) وزارة. ويقدر حجم المجتمع (214) مديراً. وذلك باعتماد أسلوب المسح الميداني الشامل لجمع البيانات من مجتمع الدراسة. ويتضمن ملحق رقم (2) أسماء جميع الوزارات التي مثلت مجتمع الدراسة.

تكونت عينة الدراسة من جميع أفراد المجتمع. فقد تم استرجاع (120) استبانة وبنسبة استرجاع بلغت (57.9%)، كانت جميعها صالحة ومعتمدة لغايات التحليل الإحصائي. ويبين الجدول التالي عدد الإستبانات الموزعة والمستردة ونسبة الإسترداد في الوزارات الأردنية.

الجدول (1-1)

عدد الاستبانات المستردة من مجتمع الدراسة

	اسم الوزارة	الاستبانات الموزعة	الاستبانات المستردة	النسبة المئوية من الاسبانات المستردة %
.1	**وزارة التعليم العالي والبحث العلمي**	6	4	1.869
.2	**وزارة التربية والتعليم**	7	3	1.401
.3	**وزارة الخارجية وشؤون المغتربين**	10	5	2.336
.4	**وزارة الداخلية**	8	7	3.271
.5	**وزارة الصناعة والتجارة والتموين**	6	4	1.869
.6	**وزارة المياه والري**	6	3	1.401
.7	**وزارة الزراعة**	9	7	3.271
.8	**وزارة البيئة**	7	3	1.401
.9	**وزارة المالية**	20	20	9.345
.10	**وزارة العمل**	11	8	3.738
.11	**وزارة السياحة والآثار**	8	2	0.934
.12	**وزارة الشؤون البلدية**	8	2	0.934
.13	**وزارة التخطيط والتعاون الدولي**	12	7	3.271
.14	**وزارة التنمية الإجتماعية**	8	4	1.869
.15	**وزارة الطاقة والثروة المعدنية**	12	2	0.934
.16	**وزارة الأشغال العامة والإسكان**	11	7	3.271
.17	**وزارة العدل**	10	1	0.467
.18	**وزارة الصحة**	18	9	4.285
.19	**وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية**	8	7	3.271
.20	**وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية**	7	5	2.336
.21	**وزارة الثقافة**	6	6	2.803
.22	**وزارة النقل**	9	6	2.803
.23	**وزارة الإتصال وتكنولوجيا المعلومات**	7	2	0.934
	المجموع	214	124	57.9

المصدر: من إعداد الباحثة اعتماداً على الزيارات الميدانية لمراكز الوزارات.

1-9 مصادر جمع البيانات

1-9-1 البيانات الثانوية

تم الحصول على البيانات الثانوية من خلال مراجعة الباحثة للأدبيات من كتب ودوريات ودراسات سابقة ذات العلاقة بموضوع الدراسة. كما قامت الباحثة بجمع نشرات مالية الحكومة العامة الصادرة عن وزارة المالية الأردنية، كذلك القوائم المالية الخاصة بإيرادات ونفقات الوزارات والمؤسسات والدوائر الحكومية الصادرة عن دائرة الموازنة العامة، لمعرفة مقدار العجز في الموازنة العامة في الفترة (1998- 2004) وهي الفترة التي سبقت البدء بمشاريع الإصلاح الاداري، والفترة التي تلت ذلك (2005- 2012).

1-9-2 البيانات الأولية

قامت الباحثة بتصميم أداة الدراسة وهي عبارة عن استبانة تقيس الأبعاد الثلاثة الخاصة ببرنامج تطوير القطاع العام وهي إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات. وقد تم الحصول على معايير وأنشطة تلك الأبعاد من وزارة تطوير القطاع العام، واستخدامها كمصدر رئيسي للحصول على البيانات الأولية، وبما يتناسب مع مشكلة الدراسة ويحقق أهدافها.

1-10 تطوير أداة الدراسة

قامت الباحثة بتطوير استبانة لاستخدامها كوسيلة لجمع البيانات الأولية، حيث تم توزيع الإستبانة على مديري الدوائر والمديريات في مراكز الوزارات الأردنية، لمعرفة مستويات تطبيق تلك

المؤسسات للأبعاد ذات العلاقة بإدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي، ورسم السياسات، ولمعرفة أثر تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني في الحد من عجز الموازنة العامة في تلك المؤسسات.

واشتملت استبانة الدراسة على ثلاث أجزاء رئيسية: (انظر الملحق رقم 3)

احتوى الجزء الأول من الإستبانة على معلومات عامة متعلقة بالعوامل الديموغرافية والوظيفية لمديري الدوائر المشمولة في هذه الدراسة من حيث الجنس، والمستوى التعليمي، وعدد سنوات الخدمة الإجمالية. كما تضمن هذا الجزء بعض المعلومات العامة عن المؤسسات المبحوثة من حيث حصول الوزارة على جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.

وهدف هذا الجزء إلى إعطاء خلفية عامة عن المديرين والمؤسسات المبحوثة. كما يهدف هذا الجزء إلى توظيف بعض المتغيرات في الكشف عن أثرها في تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في مراكز الوزارات الأردنية.

واشتمل الجزء الثاني من الإستبانة على مجموعة من الأسئلة المغلقة، والتي هدفت إلى قياس مستوى تطبيق المؤسسات المبحوثة لبرنامج تطوير القطاع العام في أبعاده الثلاثة وهي، إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، وعلى الترتيب.

واشتمل الجزء الثالث من الإستبانة على مجموعة من الأسئلة المغلقة والتي هدفت إلى قياس درجة مساهمة أبعاد برنامج تطوير القطاع العام الثلاث وهي: (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات)، في الحد من عجز الموازنة العامة الأردنية.

وقد تم استخدام مقياس ليكرت الخماسي في قياس الأبعاد سالفة الذكر، وعلى الشكل التالي: (1) لـ(درجة قليلة جداً)، (2) لـ(درجة قليلة)، (3) لـ(درجة متوسطة)، (4) لـ(درجة عالية)، (5) لـ(درجة عالية جداً).

1-11 الاختبارات الخاصة بأداة الدراسة

1-11-1 صدق الأداة

تم عرض الإستبانه الأولية على الأستاذين المشرفين لمناقشة فقراتها المختلفة، كذلك تم عرضها على عدد من الأساتذة المحكمين في جامعة اليرموك والجامعة الأردنية وعددهم (10)، (انظر الملحق رقم 4)، للتأكد من صدقها ووضوحها وسلامة صياغتها ومحتوياتها، وقد تم حذف بعض الفقرات وإضافة فقرات جديدة، وكذلك إعادة صياغة عدد كبير من الفقرات، وذلك بالإعتماد على ملاحظات الأساتذة المحكمين واقتراحاتهم من أجل تحسين أداة الدراسة وزيادة صدقها.

1-11-2 ثبات الأداة

تم استخدام اختبار كرونباخ – ألفا (Cronbaches Alpha) لاختبار ثبات أداة الدراسة (الإستبانة)، بهدف التحقق من الاتساق الداخلي لها. ويعني الثبات أن يعطي الاختبار النتائج نفسها في حالة تكراره على العينة ذاتها وتحت نفس الظروف. وثبات المقياس يرتبط أساساً بالاتساق (Consistency) والدقة والقدرة على التنبؤ في نتائج الدراسة. إن القيمة المقبولة لمعامل الثبات في البحوث كما أوصى بها كرونباخ (Cronbach)[1] هي (70%)، في حين يرى الباحث (Sekaran)[1] أن النسبة المقبولة

[1] Cronbach, Lee. Essentials of Psychological Testing, 3rd ed. Harper & Row, New York, 1970.

لمعامل كرونباخ ألفا هي (60%). و يعتبر كثير من الباحثين أن معامل الارتباط الذي يتجاوز 80% كفيلاً بالميل حيال ثبات الأداة المستخدمة. وجرى الاختبار هنا من خلال توزيع الاستبانة على عينة استطلاعية مكونة من (20) مديراً من خارج عينة الدراسة، والجدول أدناه يبين هذه المعاملات، حيث بلغت قيم ألفا أعلى بكثير من النسب المقبولة من قبل الباحثين، وعليه اعتبرت هذه النسب مناسبة لغايات هذه الدراسة.

جدول (1-2)

معامل الاتساق الداخلي كرونباخ – ألفا

	الاتساق الداخلي
إدارة و تنمية الموارد البشرية	0.92
تحسين الخدمة العامة	0.95
الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	0.95
مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام ككل	0.97
مساهمة إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة	0.96
مساهمة تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة	0.96
مساهمة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة	0.97
مساهمة برنامج تطوير القطاع العام ككل في الحد من عجز الموازنة	0.98

وكما يشير الجدول رقم (1-1)، فقد بلغت قيمة هذا المعامل لأبعاد مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام مجتمعة ككل (0.97)، وبلغ (0.98) بالنسبة لمساهمة أبعاد برنامج تطوير القطاع العام مجتمعة ككل في الحد من عجز الموازنة. وتعتبر هذه

[1] Sekaran, Uma. Research Methods for Business, 5th ed. Wiley, Hoboken. N.J. 2009.

المعـاملات مقبولـة وتشـير إلـى ارتفـاع درجـة ثبـات أداة القيـاس فـي قيـاس مسـتوى تطبيـق برنـامج تطـوير القطـاع العـام، وقيـاس مسـاهمة برنـامج تطـوير القطـاع العـام فـي الحـد مـن عجز الموازنة العامة.

12-1 الأساليب الإحصائية المستخدمة

من أجل اختبار فرضيات الدراسة والإجابة على أسئلتها تم استخدام الأساليب الإحصائية التالية:

1- **الأساليب الوصفية:** حيث تم توظيف النسب المئوية، والتكرارات، والمتوسطات الحسابية، والانحرافات المعيارية لفقرات الإستبانة. وللحكم على درجة المعيار تم التصنيف اعتماداً على المقاييس النظرية المستخدمة في دراسة (القرعان)[1] على النحو الآتي:

جدول رقم (1-3)

معيار مقياس التحليل

المتوسط الحسابي	الدرجة
2.49-1	ضعيفة
3.49-2.5	متوسطة
5 -3.5	عالية

المصدر: من اعداد الباحثة اعتماداً على مقياس ليكرت الخماسي

2- **اختبـار (T-Test)** لدراسـة الفروقـات بـين أفـراد مجتمـع الدراسـة مـن حيـث الجـنس فـي المؤسسات المبحوثة.

[1] القرعان، علي. أثر مرونة التصنيع على الميزة التنافسية. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، 2007.

3- **اختبار الانحدار المتعدد** (Multiple Regression) لمعرفة أثر تطبيق معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، في الحد من عجز الموازنة العامة.

4- **اختبار تحليل التباين الأحادي** (One Way ANOVA) وذلك لمعرفة الفروقات بين إجابات أفراد مجتمع الدراسة – إن وجدت- في مستوى تطبيقها لمعايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، على أساس الفرق في العوامل الديموغرافية والوظيفية لأفراد عينة الدراسة.

وتم استخدام برنامج الحزمة الإحصائية للعلوم الإجتماعية (Statistical Package for Social Sciences- SPSS) في إجراء هذه التحليلات والإختبارات الإحصائية.

1-13 التعريفات الإجرائية

1- **القطاع العام:** يشمل جميع الوزارات الأردنية والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة، ويستخدم للدلالة على تدخل الدولة عن طريق تنفيذ وإدارة بعض المشاريع الإنتاجية والخدمية، والقائمة على أساس ملكية الدولة لرأس المال والمنتجات، ويعبر عنه في هذه الدراسة بالوزارات الأردنية. [1]

2- **برنامج تطوير القطاع العام:** برنامج إصلاحي حكومي في الفترة ما بين (2005- 2012)، وتتبنى وزارة تطوير القطاع العام بوضع خطته والإشراف على تنفيذه في مؤسسات القطاع العام الأردني ضمن أبعاد ثلاث هي، إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، في الفترة ما بين (2005- 2012).

[1] المعاني، أيمن. الإدارة العامة الحديثة. دار وائل للنشر. 2010، ص77.

3- **عجز الموازنة العامة:** اجمالي الإيرادات مطروحاً منها اجمالي الإنفاق.[1]

4- **الإصلاح الإداري:** تلك الجهود التي تبذلها المؤسسات الحكومية في إدارة وتنمية الموارد البشرية وتحسين الخدمة العامة والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، من أجل تحسين الجهاز الإداري، بما يمكنه من تحقيق أهداف القطاع العام بطريقة اقتصادية.

5- **إدارة وتنمية الموارد البشرية:** هي العمل على رفع كفاءة العاملين في المؤسسة من خلال التدريب والتأهيل، لرفع مستوى المهارات والقدرات لديهم، كذلك تطوير السياسات التي تهتم بالعاملين في المؤسسة، من حيث التصنيفات والمؤهلات والوصف الوظيفي بما يتلائم والهيكل التنظيمي من أجل تحقيق أهداف المؤسسة بالشكل الأمثل.

6- **تحسين الخدمة العامة:** الجهود المبذولة لتطوير خدمات عامة أكثر كفاءة وفاعلية، من أجل تلبية احتياجات متلقي الخدمة، من خلال إعادة النظر في الخدمات المطلوبة وفي طرق تقديمها، والالتزام بمعايير تقديمها من حيث الجودة والوقت والإجراءات والتكاليف، كذلك قياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها ومقارنتها مع المعايير الموضوعة.

7- **الهيكل التنظيمي ورسم السياسات:** ويشمل إعادة النظر بأهداف وسياسات العمل وكل ما يتعلق بالهيكل التنظيمي، وإعادة تقييم أساليب وبرامج ومقاييس الأداء وتصميم العمليات، بهدف تحسين مخرجات العمل بما يحقق كفاءة المؤسسة وفاعليتها.

[1] وزارة المالية . نشرة مالية الحكومة العامة، مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية، المجلد الرابع عشر، 14 (2)، 2013.

1- 14 محددات الدراسة

من الصعوبات التي واجهت الباحثة خلال الفترة التي قامت فيها بإعداد هذه الدراسة هي ندرة الدراسات السابقة العربية التي تناولت موضوع أثر برامج الإصلاح الإداري في الحد من عجز الموازنة بشكل عام، وأثر إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة بشكل خاص. واستندت الباحثة في ذلك على الدراسات الأجنبية لمحاولة تحليل تجارب الدول الناجحة في تطبيق برامج الإصلاح الإداري ومساهمتها في الحد من عجز الموازنة العامة، والإستفادة منها في بناء الإطار النظري والذي يخدم فكرة الهدف من الدراسة الحالية.

1-15 حدود الدراسة

يقتصر إجراء هذه الدراسة على الحدود التالية:

1- **حدود موضوعية:** حيث اقتصرت هذه الدراسة على دراسة مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة في الفترة 2005 – 2012.

2- **حدود بشرية:** حيث تتعلق هذه الدراسة بدراسة مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة في مراكز الوزارات الأردنية التي تم تطبيق برنامج تطوير القطاع العام بها – فقط.

3- **حدود زمنية:** حيث أنه تم اعداد هذه الدراسة في الفترة الواقعة ما بين (2013 – 2014) في العام الدراسي الجامعي.

4- **حدود جغرافية:** حيث تم اختيار مراكز الوزارات الأردنية الواقعة في مدينة عمان، لإجراء الدراسة عليها.

الفصل الثاني

الإطار النظري والدراسات السابقة

الفصل الثاني

الإطار النظري

يهدف هذا الفصل إلى تقديم الإطار النظري للإصلاح الإداري والمعايير المطبقة في عملية الإصلاح ضمن برنامج تطوير القطاع العام والمكونة من ثلاثة محاور هي: إدارة وتنمية الموارد البشرية وتحسين الخدمة العامة والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، وكذلك عرض الإطار النظري الخاص بالموازنة العامة، والإصلاح الإداري والإقتصادي في الأردن، والدراسات السابقة ذات الصلة بالدراسة.

يشتمل هذا الفصل على خمسة مباحث، حيث يتناول المبحث الأول مفاهيم وأهداف الإصلاح الإداري ومتطلبات نجاحه والإستراتيجيات المتبعة لتحقيقه، وفي المبحث الثاني تم تخصيصه للأدبيات المتعلقة بموضوع الموازنة العامة، وتطرق المبحث الثالث لأثر الإصلاح الإداري في الحد من عجز الموازنة، وتضمن المبحث الرابع على الإصلاح الإداري والإقتصادي في الأردن. أما الجزء الخامس منه فتضمن عرض للدراسات المحلية والعربية والأجنبية والتي تتعلق بموضوع الدراسة.

المبحث الأول

الإصلاح الإداري

2-1 المقدمة

حظي مفهوم الإصلاح الإداري بإهتمام كبير في الدول المتقدمة والنامية بعد الحرب العالمية الثانية، حيث سعت الحكومات في معظم الدول لتقويم جهازها الإداري حتى يقوم بدوره كاملاً في قيادة عملية التنمية الشاملة التي تتطلع إليها.[1] وارتبط مفهومي الإصلاح والتطوير كأحد ذراعي التنمية الإدارية، بهدف تقويم الإعوجاج ومحاربة الفساد باستخدام الأساليب الإدارية الحديثة في المجالات السياسية والإقتصادية والإجتماعية والتعليمية والسياحية وغيرها مما يشمل كافة مؤسسات الدولة لتقوم بدورها في خدمة التنمية الشاملة وتلبية احتياجات المواطن.[2]

إلا أن الظروف الإقتصادية والإجتماعية العالمية المحيطة من ثورة تقنية سريعة، ومفاهيم عولمية حديثة، تجعل السلطة السياسية تعيش في صراع غير متكافئ مع الزمن، في محاولتها للإستجابة لإحتياجات المواطنين وتطلعاتهم، وتضعها في حالة مواجهة أكبر، واهتمام أكثر بضبط الإنفاق والإستعداد للمساءلة، فتصطدم بصعوبات ومعوقات تتطلب دقة وعناية وموضوعية في تحديد مفهومها للإصلاح الإداري، واستخلاص برنامجها التنفيذي منه، " فالإصلاح الإداري لا يكتمل إذا ما اقتصر على إصلاح الأسس والأساليب دون إصلاح الوسائل والأدوات".[3]

[1] مرهج، بشارة. والريس، رياض. حراس الهيكل. كتب رياض الريس: بيروت، 2004. ص 33.
[2] آل سمير، فيصل. 2007. استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الامن الوطني، رسالة دكتوراة غير منشورة: جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، ص46-47 .
[3] الحج عارف، ديالا. 2003. مرجع سابق. ص7-8.

إن الإصلاح الإداري الفعال يحتاج إلى تبني نظرة إصلاحية للوظيفة الإدارية القيادية في جهاز إدارة التنمية، إضافة للنظرة المهنية الإجتماعية لحل أو علاج اختناقات العمل الإداري، وقدرة على السيطرة على قوة النظام الإداري بجهازه العام، من خلال تأكيد القيادات العليا على توجهات النظام الإدارية من أنه دائماً وسيلة، ولا يمكن أن يكون غاية في حد ذاته. ومن ثم يتم تكريس جانب كبير في تطوير الجهاز الإداري على تحقيقه لأهدافه في أداء مسؤولياته العامة بأكفأ وجه، وضمن عدالة وموضوعية مع كافة المؤسسات والشرائح الإجتماعية، وبما يضمن استقراراً عاماً للأداء وفق كفاءة وفاعلية.[1]

2-2 مفهوم الإصلاح الإداري

أشار الباحثون إلى تعدد المسميات في كتاباتهم والخلط بين مفاهيم الإصلاح والتطوير والتنمية[2]، ويجدر الإشارة هنا إلى أن الخلط في المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بعملية الإصلاح في الأدب الإداري ولدى الممارسين يرجع إلى أسباب لغوية، والربط بين الإصلاح الإداري من جهة ومجالات الإصلاح الأخرى كالإصلاح الديني، والإصلاح الزراعي، والإصلاح الإجتماعي من جهة أخرى، إضافة إلى تبني المنظمات الدولية (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي) لمصطلح الإصلاح كنهج للتحول عن بعض الأفكار والمعتقدات الإقتصادية والحزبية. وراجت مسميات مثل التنمية الإدارية، والتطوير الإداري، وإعادة التنظيم الإداري، والتحديث الإداري، على اعتبار أنها جميعاً تتطابق وتلتقي مع الإصلاح الإداري، ومع بعضها من حيث كونها تعكس عملية تحول ما من حالة غير مرغوب بها إلى أفضل أخرى. إذ أن "التنمية الإدارية تعتبر بمثابة قافلة التطوير

[1] الحج عارف، ديالا. 2003. مرجع سابق. ص11.
[2] الطراونة، محمد. أثر الإصلاح الإداري في التنمية- التجربة الأردنية- دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان،2005 ص97.

المجتمعي والتحديث التنظيمي والتنمية المستدامة"[1]. وتعرف التنمية الإدارية على أنها "تعزيز وتحسين في الأساليب والإجراءات والأنظمة التي تعمل على زيادة القدرة الإدارية في الدولة"[2]. أما التطوير الإداري فيقصد به "تلك العملية الإدارية المهمة التي يمارسها الإداري في أي منظمة أو على أي مستوى، لإحداث التحسين المستمر بطريقة علمية لهدم الفجوة بين الواقع والطموح".[3]

أما الإصلاح الإداري فقد عرف بأنه "تلك الجهود التي تبذل بهدف إعداد الجهاز الإداري إعداداً علمياً بما يمكنه من تحقيق أهداف الإستراتيجية بطريقة إقتصادية".[4] ويشير الحنيطي في إحدى الدراسات إلى أن مفهومي التطوير والإصلاح مكملين لبعضها البعض، حيث أن التطوير يعتبر رافداً أساسيا لعملية الإصلاح[5]، ولهذا تم الخلط بين مفهومي التطوير والإصلاح على أن لها هدفاً واحداً يسعيان إلى تحقيقه، من أجل الوصول إلى التقدم والإزدهار المنشودين في مؤسسات القطاع العام الأردني.

إن أول من حدد مفهوماً للإصلاح الإداري الكاتب كايدن (Caiden) حيث عرف الإصلاح بأنه ''The artificial inducement of administrative transformation against resistance''. أي إحداث تغيير وتحول إداري بطريقة ممنهجة مقصودة ضد حالات المقاومة لذلك التغيير أو التحول.[6]

[1] النجار، فريد. التنمية الإدارية. الدار الجامعية، الاسكندرية، 2008. ص23

[2] الحنيطي، محمد." اتجاهات المديرين نحو التطوير والإصلاح الإداري في اجهزة القطاع العام في الأردن". ابحاث اليرموك،سلسلة العلوم الانسانية والاجتماعية، 1994،2 (10): 313- 360، ص314.

[3] الطعامنة، محمد. الإدارة الحكومية في الأردن (الواقع ومتطلبات التغيير). داينمك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004، ص226.

[4] الصيرفي، محمد. هندرة الموارد البشرية. مؤسسة حورس الدولية للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 18.

[5] الحنيطي، محمد. 1994، مرجع سابق، ص315.

[6] Gerald, Caiden. Administrative reform comes of age. W. de Gruyter, Berlin, New York, 1991. p 25.

بمعنى آخر: إحداث تغييرات إدارية بطريقة مدروسة ومقصودة وناتجة عن تصميم ومخطط لها وليست عشوائية، بحيث تكون النتائج المرجوة أفضل من الوضع الحالي.

وتعرف الأمم المتحدة الإصلاح الإداري على أنه "التأثير والإستخدام المتعمد للسلطة من أجل تطبيق معايير جيدة للنظام الإداري، بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها لخدمة التنمية".[1] ويعرف الإصلاح الإداري أيضاً على أنه تغيير مقصود وشامل على مستوى الحكومة أو المنظمة في إطار رؤية مستقبلية للقيادات الإدارية تحدد ما يجب تحقيقه من إصلاحات إدارية لضمان رضا الجمهور المستفيد، من خلال تبني مفاهيم ونظريات إدارية حديثة يتم على أساسها تنمية الموارد البشرية مادياً ومعنوياً، وتطوير الهياكل وتبسيط الإجراءات وتحديث الأدوات والوسائل الفنية والتقنية على أساس التدرج غير المنقطع والمتفاعل مع البيئة الكلية للمنظمة.[2]

ومن خلال الرجوع لكلمة إصلاح (والتي تعني إعادة الشيء إلى وضعه السليم)، نجد أنها تتناقض مع عبارات الفساد، والخلل، والإنحراف، والترهل. من هنا فإن الإصلاح الإداري يعني القضاء على الفساد والتبذير، وإزالة الإنحرافات وتصحيح الأخطاء التي يعاني منها الجهاز الإداري بهدف رفع كفاءته وفاعليته.[3]

---

[1] آل سميّر، فيصل. 2007، مرجع سابق، ص43.

[2] العكش، فوزي. "الإصلاح الإداري في الأردن – دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي". جامعة دمشق، 2003، 2 (19): 211-252. ص53- 54.

[3] الطراونة، محمد. 2005، مرجع سابق، ص44-46.

2-3 أهداف الإصلاح الإداري:

يسعى الإصلاح الإداري في المؤسسات في تحقيق جملة من الأهداف، وهي:[1]

1. الإستخدام الأمثل للموارد البشرية والمادية عن طريق إصلاح العنصر البشري، ورفع كفاءة الجهاز الإداري، من خلال استغلال الإمكانات المتاحة الإستغلال الأمثل دون هدرها.
2. تحليل أساليب العمل و تبسيط الإجراءات اللازمة وتعديلها من اختصار الوقت والتكلفة في إجراء العمليات.
3. القدرة على إجراء العديد من التغييرات الأساسية في هيكليه الإدارة والنظام المعمول به في المؤسسات بما يتناسب والظروف الإقتصادية والسياسية، والإحتياجات العامة للمجتمع.
4. المواكبة مع ما تشهده الدولة من تحولات اقتصادية واجتماعية وما تتضمنه هذه التحولات من متغيرات ومستجدات، فإعادة هيكلة التنظيمات الإدارية، وتأهيل كوادرها وإعادة تدريبها، ما هي إلا عمليات تهدف إلى تعزيز الإرتباط الوثيق بين الإصلاح الإداري والتنمية الإقتصادية والإجتماعية.
5. الترشيد في الإنفاق: إن غالبية دول العالم الثالث ومنها الأردن، تعاني من تضخيم الإنفاق العام، وخاصة على المشروعات الإنشائية، كذلك تسعى إلى تحقيق أهدافها بأقصى ما يمكن من الوقت والجهد والموارد المالية، وهذا ما قد يعيق فاعلية الأجهزة الإدارية في تأدية خدماتها وإنتاجيتها.
6. التخلص من القيود الإدارية والإجرائية على توسع النشاط الإقتصادي واتساع التجارة الدولية وتبادل السلع والخدمات فيما بينها وبالتالي زيادة المنافسة بين مختلف الدول، ومثل هذه السياسات

[1] حول هذا الموضوع انظر: (الحنيطي، محمد. 1994، مرجع سابق، ص316، و مرهج، بشارة. الريس، رياض. 2004، مرجع سابق، و البحيري، سامي. مداخل الإصلاح الإداري -التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الاداء-. رسالة ماجستير غير منشورة، 2011).

الإقتصادية تتطلب من الجهاز الحكومي التخلص من الروتين في إجراءات العمل واختصار الوقت وإزالة العوائق أمام الإستثمارات.

7. الاستفادة من التقنيات التكنولوجية الحديثة لاستخدامها في برمجة العمل الإداري في الأجهزة الحكومية، وهذا يتطلب تأهيل العاملين والقادة الإداريين على استخدام هذه التكنولوجيا، بحيث ينعكس ذلك على كفاءة وفاعلية النتائج وعلى نوعية الخدمات المقدمة وتبسيط إجراءات العمل وتقليل الكلفة واختصار الوقت وانعكاس ذلك على التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

2- 4 نشأة حركة الإصلاح الإداري :

قسمت حركة الإصلاح الإداري منذ نشأتها في السبعينات وإلى وقتنا الحاضر ضمن ثلاثة مراحل:[1]

المرحلة الأولى: الواقعة بين أواخر السبعينات حتى أواخر الثمانينات، وتميزت هذه الفترة بالتحكم في الإنفاق الحكومي، بمعنى أن على الحكومة العمل أكثر وبتكلفة أقل، بحيث كانت تسعى إلى تقليص حجم الحكومة وخصخصتها.

المرحلة الثانية: وتمتد من أواخر الثمانينات إلى التسعينات، وكان هدف الإصلاح الإداري في تلك الفترة هو الإنتقال من الكم إلى الكيف، بمعنى كيفية الوصول إلى حكومة أفضل والتركيز على جودة الخدمات والأعمال.

المرحلة الثالثة: وتهتم هذه المرحلة بالمحافظة على ما تم انجازه في الفترات السابقة وتفريز النتائج والاستمرار بها، والتصدي للإخفاقات ومحاولة تجاوزها.

[1] البرادعي، ليلى. الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري – دراسة مسحية-. مجلة النهضة،2، 2004.

2- 5 تقنيات الإصلاح الإداري :

هنالك بعض التقنيات التي تتعامل مع البيئة الداخلية للمؤسسة وهي:[1]

1- إعـادة التنظـيم: وتهـدف لإعـادة بنـاء الهيكـل التنظيمـي أو تعديلـه بشـكل يسـمح للمؤسسة بأداء عملها بشكل أفضل بحيث يتم إعادة تقسيم المؤسسة إلى إدارات ووحدات وإعادة تحديد الصلاحيات.

2- تبسـيط الإجـراءات: ويـتم تحليـل إجـراءات المؤسسـة بهـدف تبسـيطها و إزالـة أي تعقيدات قد تعيق من تحقيق فاعلية المؤسسة، مثل عدد المراحل التي تمر بها المعاملة وتعدد السجلات المطلوب الرجوع لها.

2- 6 وسائل الإصلاح الإداري

هنالك العديد من الوسائل والإجراءات التي يمكن استخدامها في تحقيق أهداف الإصلاح الإداري ويمكن حصرها بأربع وسائل هي:[2]

1- الوسـيلة السياسـية، ويعنـى بهـا اسـتخدام السـلطة السياسـية بشـكل مطلـق لـدفع جهـود الإصـلاح وتنفيـذه ومـن أمثلتهـا، تكـوين لجـان التحـري والاستقصـاء بقـرار مـن السـلطة السياسية العليا، لإقتراح منهجية الإصلاح المناسبة عن طريق تقديمها للسلطة التشريعية والتنفيذية.

2- الوسيلة الإدارية وتعنى بإزالة القيود الإدارية التي تعيق من عملية التطوير والإصلاح، كالمركزية، والروتين في العمل، وانخفاض الروح المعنوية للعاملين، وذلك عن طريق

[1] جميعان، ميخائيل. التطوير الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المكتبة الوطنية، عمان، 1999. ص16
[2] الحج عارف، ديالا. 2003. مرجع سابق،ص43-48.

تجديـد القيـادات الإداريـة بشـكل دوري ولمـدة محـدودة، والإهتمـام بالعلاقـات الإنسـانية والرضا الوظيفي.

3- الوسـيلة التشـريعية، وتـدعو إلـى إعـادة النظـر فـي القـوانين والتشـريعات التـي تحكـم العمـل الإداري وتوجـه نشـاطاته وسياسـاته، ومـن ثـم إعـادة صـياغتها وتعـديلها لتوجيـه السياسـات نحو الإصلاح والتطوير الدائم.

4- الوسـيلة السـلوكية، ويقصـد بهـا الإهتمـام بالعنصـر البشـري وتطـويره وتأهيلـه وتغييـر التوجهـات السـلوكية للعـاملين فـي الجهـاز الإداري، والتأكـد مـن تمـتعهم بالأهليـة والكفـاءة ليكون قادر على تصحيح الأخطاء الإدارية والتخطيط لإستمراره وإدامته.

2- 7 جهات الإصلاح الإداري:

تختلـف الجهـات التـي تتـولى إجـراء عمليـة الإصـلاح الإداري فـي الكثيـر مـن الـدول ومـن هذه الجهات:[1]

1- إنشـاء هيئـات فنيـة متخصصـة: ويعتبـر مـن أفضـل أسـاليب الإصـلاح الإداري نظـراً لتمتـع الهيئـات بـالكوادر الفنيـة المختصـة بالإصـلاح الإداري، وقـدرتهم علـى فهـم واقـع البلـدان التـي يعيشـون بهـا، وإدراكهـم بالمشـاكل الحقيقيـة التـي يعـاني منهـا الجهـاز الإداري وتقـديم الحلـول المناسبة لإصلاحه.

2- اللجـان: وهـي أكثـر طـرق الإصـلاح الإداري انتشـاراً فـي معظـم الـدول، ويـتم تشـكيلها لغايـات البحـث فـي ضـرورة الإصـلاح الإداري، ووضـع الإجـراءات المناسـبة لـه، وقـد أثبـت كتـاب

[1] حول هذا الموضوع انظر: (آل سمير، فيصل. 2007. مرجع سابق، ص53-58، و الحج عارف، ديالا. 2003، مرجع سابق، ص15-50).

الإدارة وممارسوه بين الدول عدم فاعلية هذا الأسلوب وأن اللجان لم تسهم في تحقيق أهداف الإصلاح وعلاج المشاكل الإدارية، نظراً للبطء في اتخاذ القرارات الناتجة عن صفتها المؤقتة.

3- الإستعانة بالخبراء والمختصين: وتلجأ له الدول النامية نظراً لنقل الكوادر المؤهلة لإجراء الإصلاح ونظراً للشعور بعمق تجربة الدول المتقدمة وتجربة الخبير الأجنبي في العمل لدى منظمات مختلفة حيث تتيح له عدم التمييز في التعرف على مشكلات الإصلاح الإداري والأسباب الحقيقية وراءه، إلا أن عدم إلمامهم بالظروف الإجتماعية والثقافية للبلدان النامية، يجعلهم يلجؤون لتطبيق استراتيجيات غير قابلة للتطبيق في تلك البلدان نظراً لعدم واقعية تلك الحلول، ولذلك يحذر بعض كتاب الإدارة من اللجوء إلى الخبراء الاجانب، والإكتفاء بالنصائح والإستشارات الخاصة بطرق الإصلاح والخيارات البديلة لتطبيق بعض المنهجيات دون فرض لتطبيقها.

2- 8 مداخل الإصلاح الإداري :

تختلف طرق الإصلاح الإداري تبعاً لعدة مداخل تحدد الإستراتيجيات اللازمة لإتباعها. وهذه المداخل هي:[1]

المدخل الأول، الإصلاح الإداري تبعاً لنطاقه ويقسم إلى:

1- الإصلاح الجزئي: وتتركز جهود الإصلاح على أحد عناصر النظام الإداري أو أكثر

[1] آل سمير، فيصل. 2007، مرجع سابق، ص62-65

مثـل تبسـيط إجـراءات العمـل، أو تعـديل الهياكـل التنظيميـة أو تـدريب القيـادات الإداريـة، ويعتبر هذا المدخل ضيقاً تبعاً لنطاقه المحدود الجزئي في الإصلاح.

2- الإصــلاح الشـامل: ويمثـل إصــلاح كافـة العناصـر والأنظمـة الإداريـة فـي كـل قطاعـات الجهاز الحكومي أو أغلبها، ويعتبر هذا المدخل شاملاً لكافة عناصر الإصلاح الإداري.

المدخل الثاني، الإصلاح الإداري تبعاً لأسلوبه، ويقسم إلى:

1- الإصــلاح السـلمي: ويـتم عـن طريـق الحـوار والنقـاش بضـرورة إحـداث الإصــلاح، ويـتم مناقشـة الإسـتراتيجيات القابلـة للتطبيـق دون عنـف أو إلـزام، بحيـث يـتم قبـول فكـرة الإصــلاح والمشاركة فيه.

2- الإصــلاح القسـري: ويـتم بقـرارات إداريـة لإجـراء التعـديلات أو التغييـرات فـي الجهـاز الإداري دون حـوار أو نقـاش مسـبق حولـه، ودون الأخـذ بـرأي العـاملين او مـوافقتهم لفكـرة الإصــلاح أو التعديل اللازم إجراؤه.

المدخل الثالث، الإصلاح الإداري تبعا لمصدره، ويقسم إلى قسمين هما:

1- الإصــلاح مــن داخــل المؤسســة: حيـث يـتم الإصــلاح مــن المؤسســة ذاتهــا عــن طريــق الإسـتعانة بـالخبراء والمستشــارين، مـن خـلال تتبـع إجـراءات العمـل واكتشـاف الخلـل عـن طريـق المتابعـة والرقابـة، واقتـراح الحلـول التصـويبية لتحسـين أسـاليب العمـل مـن أجـل رفـع كفاءة أدائها.

2- الإصــلاح مـن خـارج المؤسسـة: ويقـوم بـه الجهـات المركزيـة العليـا بإتخـاذ قـرارات التعـديل

والإصـــلاح دون استشـــارة مـــدراء المؤسســـة أو العـــاملين فيهـــا، تيجـــة اكتشـــاف خلـــل فـــي أساليب ونتائج العمل التي تعيق تحقيق الكفاءة والفاعلية المطلوبة.

كما صُنفت مداخل الإصلاح الإداري إلى مدخلين أساسيين وهما:[1]

1-الإصلاح الشمولي. 2- الإصلاح الجزئي.

1- الإصـــلاح الشـــمولي: ونعنـــي بـــه أن الإصـــلاح الإداري هـــو جـــزء مـــن البيئـــة الإقتصـــادية والإجتماعيـــة والسياسـيـة ولا ينفصـل عنهـا ولهـذا ينظـر إلـى الإصـلاح الإداري بأنـه جـزء مـن اسـتراتيجية شـاملة وصـلاح المجتمـع ولا ينظـر إلـى مشـاكل الجهـاز الإداري أنهـا يمكـن حلهـا بحلـول جزئيـة أو مرحليـة، إنمـا يـتم هنـا التركيـز علـى جميـع جوانـب الجهـاز الإداري كوحـدة واحدة.

2- الإصـــلاح الجزئـــي: يـــتم الإصـــلاح الإداري لهـــذا المـــدخل بطريقـــة جزئيـــة لمعالجـــة المشـــاكل التـــي تواجـــه الجهـــاز الإداري مـــن خـــلال الهيكـــل التنظيمـــي وتبسـيط الإجـراءات وينظـــر إلـــى أن مجموع الإصلاحات الجزئية تؤدي إلى الإصلاح الكلي الشامل للجهاز الإداري.

2-9 متطلبات الإصلاح الإداري:

يتطلب تحقيق أهداف الإصلاح الإداري جملة من الإجراءات هي: [2]

1- فـرض إجـراءات الرقابـة والمحاسـبة فـي المعـاملات الماليـة المتعلقـة بالإنفـاق والجبايـة مـن

[1] السكارنة، بلال. التطوير التنظيمي والإداري. دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2009، ص97-99.
[2] آل سمير، فيصل. 2007. مرجع سابق، ص67-68

أجل الحفاظ على المال العام والقضاء على الممارسات التي من شأنها ضياعه وهدره.

2- ضرورة المراجعة المستمرة للتشريعات ونظم العمل وتعديلها وإزالة التداخل والتضارب بينها.

3- ضرورة انسجام الهياكل الإدارية للمؤسسة مع التشريعات والنظم القائمة.

4- الإهتمام بتبسيط الإجراءات والتخفيف من المركزية الإدارية وتوفير الأدلة الإرشادية للمواطنين لتسهيل حصولهم على الخدمات.

5- تحليل أساليب وخطوات العمل من أجل إزالة المشاكل التي تعيق سيرها لتقليل الوقت اللازم لإجرائها.

6- اكتشاف الأخطاء والإنحرافات الإدارية ومحاسبة مرتكبيها وإحالتهم إلى القضاء.

7- تفعيل الرقابة على العاملين للإلتزام بالدوام الرسمي وعدم التصرف بما يتعارض والمصلحة العامة.

2-10 العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري:

تتأثر سياسات الإصلاح الإداري بعدد من العوامل والمتغيرات الداخلية والخارجية تنقسم في مجملها إلى عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وأخرى سكانية وهي:[1]

1- عوامل سياسية: تتمثل في الأحداث الخارجية والداخلية في الدولة التي تتسبب في عدم الوفاء بمطالب المواطنين وتلبية احتياجاتهم، الأمر الذي يدفع الحكومة لمعرفة أسباب

[1] حول هذا الموضوع انظر: (الفرجاني، عبد الفتاح. واقع استراتيجيات الاصلاح والتطوير الإداري. 2008. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الاسلامية، غزة، ص 28، و Scheneider, Ben. Heridia, Blanca. Reinventing Leviathan: The politics of administrative reform in developing countrie. North South Center Press, University of Miami, USA, 2003, p 60).

العجز للنهوض بالمؤسسات العامة وتحسين أدائها وإصلاحها.

2- عوامل اقتصادية: والتي تتمثل في الأزمات الإقتصادية التي تواجه المؤسسات العامة في زيادة نفقاتها والعجز في موازنتها العامة والتضخم وتدني مستوى الدخل لدى الأفراد والتي تدفع الحكومات للإصلاح الإداري لمواجهة تلك الصعوبات وزيادة فاعليتها والتخفيف من نفقاتها.

3- عوامل اجتماعية: والمتمثلة في انتشار الفساد وفقدان الأمن في الدولة وتفاقم نسبة الأمية وظهور الفجوات بين الطبقات الإجتماعية مما يدعو الحكومات إلى إعادة النظر في التشريعات والقوانين التي تحافظ على النظام الإجتماعي وتنهض به.

4- عوامل سكانية (ديموغرافية): والمتمثلة في مواجهة الدولة للزيادة في عدد السكان وزيادة هجرة العاملين من وإلى الدولة الأمر الذي يزيد من أعباء الدول لتلبية احتياجاتهم وتقديم الخدمات الأساسية.

2-11 مقومات نجاح الإصلاح الإداري

يعتمد نجاح تطبيق الإصلاح الإداري في مؤسسات الدولة العامة على توفر عدد من الخصائص في الأجهزة الإدارية وهي: [1]

1- مأسسة العمل الإصلاحي لضمان بقاء واستمرارية الإصلاح أثناء تعاقب الحكومات المتتالية، ويستلزم ذلك توفر الهيئات والمؤسسات المتخصصة بالإصلاح الإداري لمتابعة تنفيذ الإصلاحات ومنحه السلطة لتنفيذ برامج عملها في كافة مؤسسات ودوائر الدولة .

[1] حول هذا الموضوع انظر : (الطراونة، محمد. 2005، مرجع سابق، 60- 65، والحنيطي، محمد. 1994، مرجع سابق، ص70)

2- التكامل ما بين خطط التنمية الإدارية وخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية، والمقصود بالتكامل هو أن تواكب خطط الإصلاح الإقتصادي والإجتماعي وأن تكون جزءاً منه، بحيث تشمل جميع العناصر اللازمة لإدارة التنمية، من تطوير القوى العاملة، وتطوير النظم والإجراءات والهياكل التظيمية، وهذا يتطلب وجود القدرات الإدارية في المؤسسة لإحداث الإصلاح الإداري والإقتصادي معاً.

3- المراقبة الفعالة للبرامج: وتتحقق بوجود جهاز رقابي يتولى متابعة تنفيذ برامج الإصلاح الإداري ومقارنتها بالخطط الموضوعة لضمان تنفيذها بالشكل الصحيح، وبالكفاءة المطلوب تحقيقها ضمن الجدول الزمني المحدد والإمكانات المتوفرة، وتشمل أيضا المساءلة القانونية لضمان تفادي الأخطاء والإنحرافات المتوقعة مالياً وإدارياً.

4- الإلتزام السياسي، ويتمثل في التزام القادة السياسيين في وضع أولوية الإصلاح على جداول أعمالهم وتهيئة الظروف الملائمة لتنفيذه بإعطائه الدعم المادي والمعنوي لتحويل الخطط إلى برامج عمل مفيدة تخدم المؤسسات في إصلاح جهازها الإداري، مع تحديد طرق التطبيق والمتابعة لضمان تحقيق أهداف الإصلاح الإداري.

2-12 معوقات الإصلاح الإداري:

تتفاوت مشاكل الإصلاح الإداري من دولة لأخرى ولكن هناك بعض المعوقات المشتركة والتي تؤثر على برامج الإصلاح بشكل عام وتتمثل بالآتي: [1]

[1] حول هذا الموضوع انظر: (مهنا، محمد. في تنظير الإدارة العامة. مركز الاسكندرية للكتاب، مصر، 2005، ص367، والسكارنة، بلال. 2009، مرجع سابق، ص100).

1- عدم وضوح أهداف الإصلاح وسوء التخطيط: وعدم فهم البيئة الإدارية، والمشاكل التي تواجهها، مما يؤدي إلى عدم وضع البرامج الإصلاحية لبعض المشاكل، والإكتفاء بالبرامج الجاهزة من خارج البيئة الإدارية التي لا تفي بالغرض الموجو من تحقيق الإصلاح.

2- سوء تطبيق برامج الإصلاح الإداري، وهو ناتج عن الفجوة بين من يخطط للإصلاح وبين من ينفذه، تبعاً لإختلاف الخبرات والحكم على نتائج الإصلاح في وقت أقل من اللازم لإحداث التغيير المطلوب، دون النظر إلى إمكانات و قدرات المنفذين للإصلاح، مما يلزم إشراكهم في خطط الإصلاح، مع مراعاة قدراتهم وإمكاناتهم لتنفيذ البرامج حسب ما هو مخطط لها.

3- قلة الإمكانات المادية، ويؤدي نقص الأموال إلى عدم تنفيذ عناصر الإصلاح الإداري مثل تدريب الكوادر البشرية وتنفيذ البرامج، الأمر الذي يؤدي إلى اللجوء إلى المساعدات الخارجية والمنظمات الدولية وقد تكون هذه المساعدات مشروطة وتتأثر تبعاً للظروف السياسية مما يحد من استمرارية تطبيق برامج الإصلاح الإداري.

4- اقتصار جهود الإصلاح الإداري على تغيير الهياكل التنظيمية و تدريب الأفراد وتغيير التشريعات، دون النظر انعكاس الإصلاح على المواطنين، ودون النظر إلى أساليب إجراء المعاملات، ومستوى تحسين الخدمات المقدمة، وتحقيق العدالة والمساواة والرفاه الإجتماعي للمواطنين.

5- المشاكل الإقتصادية والسياسية التي تؤثر على مسيرة التنمية والإصلاح الإداري لدى المؤسسات نتيجة ارتباط الجهاز الإداري بالسياسة وعدم استقلال مؤسسات الإصلاح إدارياً وقانونياً ومالياً.

13-2 استراتيجيات الإصلاح الإداري:

يتفق خبراء الإصلاح الإداري على وجود استراتيجيات مشتركة تصلح لمعالجة المشكلات الإدارية وإصلاحها وقسمها إلى قسمين: أولها الإستراتيجيات التقليدية للإصلاح الإداري، فقد ركزت تجارب الدول العربية على الإستراتيجيات التقليدية للإصلاح الإداري والمنصبة على الإدارة العامة بمعزل عن بقية النشاطات التي تمارسها الحكومة كالنشاطات السياسية

والإقتصادية والإجتماعية، وتتمثل في تخطيط وتنمية القوى البشرية، وتطوير نظم وأساليب ووسائل الأداء، وتحليل البيئة الإدارية، وتحديث القوانين والأنظمة والتشريعات. إلا أن المتفحصين لهذه التجارب لاحظوا بأن النتائج التي جاءت بها تلك الإصلاحات لم تحقق الغرض منها، ولذلك اتجه الباحثون والممارسون في الأجهزة الإدارية إلى البحث عن مداخل شاملة تؤثر في الجهاز الإداري، وأن تكون مواكبة للتغيرات المحلية والعربية والعالمية وتنعكس إيجابياً على النشاطات السياسية والإقتصادية والإجتماعية، ولهذا اتجهت الحكومات نحو استراتيجيات معاصرة للإصلاح الإداري وهي القسم الثاني، وتعكس نتائج ناجحة في بعض الدول المتقدمة والتي يمكن تطبيقها في الدول العربية وتتمثل تلك الإستراتيجيات في الخصخصة، واللامركزية، والإصلاح الإقتصادي، وتطبيق تقنيات المعلومات على النظم الإدارية، وكذلك التنسيق بين المؤسسات والأجهزة الإدارية. [1]

[1] الطراونة، محمد. 2005، مرجع سابق، ص70- 104.

المبحث الثاني

الموازنة العامة

2- 14 مفهوم الموازنة العامة:

تعرف الموازنة العامة بأنها "خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة، لسنة مالية مقبلة، و تجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، و تعكس الأهداف الإقتصادية و الإجتماعية التي تتبناها".[1]

كذلك تعرف الموازنة بأنها "تمثل خطة تنفيذية قصيرة الأجل تترجم الخطط الإقتصادية للدولة والأهداف بعيدة المدى إلى برامج سنوية تعمل على تنفيذ الخطه العامة".[2] كما تعمل الموازنة على التنسيق بين مختلف الأنشطة والفعاليات الإقتصادية وتسهيل الرقابة والإشراف على النشاط الحكومي وتقييمه في سبيل تحقيق الأهداف العامة للتنمية.[3]

2- 15 أهمية الموازنة العامة:

للموازنة العامة أهمية كبيرة للسلطة التنفيذية، وللسلطة التشريعية، وللمواطنين بوجه عام: [4]

أولاً: أهمية الموازنة العامة بالنسبة للسلطة التنفيذية

1. إن الموازنة العامة تعتبر خطة عمل للوزارات و للمصالح الحكومية فهي تتضمن:

أ- الخدمات التي ستقدمها للمواطنين والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية.

---

[1] عصفور، محمد شاكر، أصول الموازنة العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2008، ص4.
[2] عبدالله، منال. وسالم هبه. العجز في الموازنة العامة وآثارها، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عدن، اليمن، 2009، 72.
[3] الوادي، محمود. "تنظيم الادارة المالية من اجل ترشيد الانفاق الحكومي ومكافحة الفساد". دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010. ص23.
[4] عصفور، محمد شاكر.2008، مرجع سابق، ص6-7.

ب- توفر الأموال اللازمة لسير العمل في الجهاز الحكومي، وفي تقديم الخدمات للمواطنين.

ج- تحدد المسؤولية عن تنفيذ المشاريع.

2. يمكن استخدامها كأداة لتوجيه السياسات الإقتصادية نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة عن طريق:

أ- تشجيع النشاط الإقتصادي في مجالات معينة و منحها الإعانات و التسهيلات، والحد من الأنشطة غير الضرورية.

ب- يمكن استخدام الموازنة لمعالجة المشكلات الاقتصادية التي تواجه البلاد، كالكساد الإقتصادي، وارتفاع البطالة والتضخم.

ثانياً: أهمية الموازنة العامة بالنسبة للسلطة التشريعية، فإنه ينظر إلى الموازنة العامة على أنها وسيلة لممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، فالموازنة لابد من إجازتها من السلطة التشريعية قبل بدء السلطة التنفيذية بتنفيذها، و تمتد رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أثناء تنفيذ الموازنة بواسطة طلب معلومات عن سير التنفيذ في الموازنة، وعدم الموافقة على نقل الإعتماد إلا ضمن القواعد و الحدود التي وضعتها السلطة التشريعية، و تكون رقابة السلطة التشريعية بعد إنهاء الموازنة العامة بواسطة اعتماد الحساب الختامي.

ثالثاً: أهمية الموازنة العامة بالنسبة للمواطنين:

فالموازنة العامة تتضمن البرنامج الإجتماعي، والإقتصادي، الذي تنوي الحكومة تنفيذه خلال السنة المالية المقبلة، والموازنة تساعد في توزيع الدخول والثروات بين المواطنين.

2- 16 وظائف الموازنة الرئيسية:

يُحدد (Stanford – 1992) وظائف الموازنة العامة على الشكل التالي: [1]

1. **الرقابــة:** وتهتم بـإجراءات التقـارير أو المسـاءلة عنـد إسـاءة اسـتعمال المصـادر وتهـتم أيضـا بأغراض النفقات وأهدافها.
2. **الإدارة:** وتهتم بإدارة المشاريع المحددة ونشاطات المؤسسات كما تهتم بالفاعلية الإدارية.
3. **التخطيط:** ويهتم بالتقيد بالأهداف ومقارنة التكاليف والعوائد.
4. **التمويل:** ويشمل الحصول على المصادر الضرورية لتنفيذ البرامج والتساؤل عن تكلفة البرامج والمشاريع.

2-17 مفهوم عجز الموازنة العامة

يعرف عجز الموازنة في نشرات وزارة المالية على أنه اجمالي الإيرادات مطروحاً منها اجمالي الإنفاق.[2]إن أول من لفت الإنتباه إلى ظاهرة تزايد النفقات العامة هو الإقتصادي الألماني فاجنر[3] A. Wagner، في أواخر القرن التاسع عشر بدراسته المتعلقة بالنفقات العامة، الذي وضع على أساسها قانونه المعروف "بقانون تزايد نشاطات الدولة" وبالتالي ازدياد النفقات العامة. وقد حاول الإقتصاديون تفسير هذه الظاهرة والوقوف على أسبابها ظاهرية كانت أم حقيقية.

---

[1] Stanford, Karn A. ''State Budget Deliberation: Do Legislators Have Strategy?'' PAR (Public Administration Review), vol.52, No.1, 1992, pp 16-26.

[2] وزارة المالية . نشرة مالية الحكومة العامة، مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية، المجلد الرابع عشر، 14 (2)، 2013.

[3] أدولف فاجنر Adolf Wagner

الأسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة[1]

ومن هذه الأسباب:

1. تدهور قيمة النقود: أي انخفاض قيمتها الشرائية، فالدولة أصبحت تدفع مقدار أكبر مما كانت تدفعه من قبل من الوحدات النقدية للحصول على نفس المقدار من السلع والخدمات.
2. اختلاف طرق المحاسبة المالية: ظهرت نتيجة اتباع مبدأ وحدة الموازنة العامة الذي يقضي بضرورة إدراج كافة نفقات الدولة وإيراداتها في الموازنة العامة، حيث أُدرجت نفقات عامة كانت تنفق من قبل ولم تكن تظهر في الموازنة العامة.
3. زيادة مساحة إقليم الدولة وعدد سكانها: ويترتب عليها زيادة في حجم النفقات العامة، إلا أنها زيادة ظاهرية نظراً لعدم تأثر متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة، وعدم زيادة في النفع العام.

الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة:

وتعود أسباب تزايد النفقات العامة إلى ما يلي: [2]

1. الأسباب الإقتصادية، ومن أهم تلك الأسباب زيادة الدخل القومي والتوسع في المشروعات العامة والمنافسة الإقتصادية والدورة الإقتصادية، سواء في حالة الكساد أو الإنتعاش الإقتصادي.

[1] ناشد، سوزي. "أساسيات المالية العامة (النفقت العامة - الإيرادات العامة - الميزانية العامة)". منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص64-66.
[2] ناشد، سوزي، 2008، مرجع سابق، ص66-70.

2. الأسباب الإجتماعية، فبالإضافة إلى الخدمات التي تقدمها الدولة، صحية وتعليمية وثقافية، ونتيجة لوعي الأفراد بحقوقهم فقد أصبحوا يطالبون بخدمات إضافية كالتأمين من البطالة والشيخوخة والفقر والعجز والمرض، مما أدى بدوره إلى زيادة حجم النفقات العامة.

3. الأسباب السياسية، إن انتشار مبادئ الديموقراطية والعدالة الإجتماعية أدى إلى زيادة اهتمام الدولة بالطبقات محدودة الدخل وكفلت الكثير من خدماتها، كذلك ما تقتضيه العلاقات الدولية من واجبات يتحتم على الدول القيام بها كتقديم المساعدات، كذلك اتساع حجم التمثيل الدوبلوماسي.

4. الأسباب المالية، وتتمثل في سهولة الإقتراض للحصول على ما يلزمها لسداد أي عجز في إيراداتها، مما يترتب عليه دفع الأقساط والفوائد، وكذلك وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين مما يزيد بدوره من النفقات العامة للحكومة.

5. الأسباب الإدارية، وهي تلك المتعلقة باتساع نشاطات الدولة وبالتالي زيادة حجم الهيكل الإداري وتضخم أعداد الموظفين وعدم التنظيم الإداري وعدم استخدام الموارد المتاحة بالشكل الامثل، مما يشكل زيادة في الإنفاق العام وعبئاً إضافياً على موارد الدولة.

2-18 ترشيد الإنفاق الحكومي ووسائله

يتضمن ترشيد الإنفاق العام ضبط النفقات وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ومحاولة الإستفادة القصوى من الموارد الإقتصادية والبشرية المتوفرة. وظهرت أهمية ترشيد الإنفاق الحكومي نتيجة للإنخفاض الحاد في الإيرادات العامة للدول، وبسبب حصول عجز كبير في موازناتها العامة، فقد أصبح هنالك حاجة ملحة في إتخاذ الإجراءات الكفيلة

لتخفيض النفقات والحد من عجز الموازنة العامة، ومن تلك الإجراءات التي تتخذها الدول لترشيد الإنفاق ومواجهة حالة انخفاض الإيرادات هي:[1]

أولاً: إجراءات قصيرة الأجل لخفض عجز الموازنة العامة، ويتم العمل بها عند حصول انخفاض طارئ في الإيرادات العامة خلال السنة المالية، عند توقع حدوث عجز كبير في الموازنة العامة، وتأخذ أشكالاً مختلفة منها:

1. إيقاف تعبئة الوظائف الشاغرة.
2. تخفيض بنود النفقات التشغيلية (المصروفات العامة) التي تحتمل التخفيض.
3. تخفيض بنود المكافآت والمصاريف، والمزايا المالية الأخرى للموظفين.
4. إيقاف المشاريع الجديدة.
5. فرض تخفيض شامل بنسبة معينة (25% مثلاً) على جميع أبواب وبنود الموازنة العامة وعلى جميع الوزارات والمصالح الحكومية.
6. تأجيل صرف مستحقات المقاولين للمشاريع تحت التنفيذ، كذلك مستحقات موردي اللوازم والاجهزة لمدة من الزمن.
7. التحكم في الإعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للوزارات وتوزيعها على أساس شهري أو ربع سنوي.

ثانيا: الإجراءات طويلة الأجل لخفض عجز الموازنة العامة، ويتم تنفيذ هذه الإجراءات خلال عدة سنوات وتأخذ أشكالاً متنوعة منها: [1]

[1] عصفور، محمد، 2008، مرجع سابق، ص 401-404.

1. الجانب المالي، ويتضمن الإجراءات المالية التي تعتمدها الحكومة لأغراض الرقابة على النفقات وتشمل جميع وجوه الإنفاق في الموازنة العامة، كما تشمل جميع أبواب الموازنة، وقد يكون الترشيد في الرواتب والبدلات والأجور عن طريق:

أ. إلغاء الوظائف الشاغرة.

ب. إعادة توزيع الوظائف والموظفين بين الأجهزة الحكومية والإدارات والأقسام.

ت. تخفيض أو إلغاء البدلات والمزايا المالية التي تصرف للعاملين.

2. الجانب الإداري، ويتضمن الإصلاحات الإدارية اللازمة لتطوير الجهاز الحكومي ورفع مستوى كفاءته، إذ أن الجهاز الإداري الكفؤ يساعد في ترشيد الإنفاق، ويشمل الجانب الإداري:

أ. تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية.

ب. تطوير الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية.

ت. تطوير إجراءات، ونماذج، وأجهزة العمل.

ث. وضع أدلة إدارية (تنظيمية وإجرائية) للأجهزة الحكومية.

[1] عصفور، محمد، 2008، مرجع سابق، ص 401-404.

المبحث الثالث

أثر الإصلاح الإداري في الحد من عجز الموازنة

2- 19 الإصلاح الإداري من منظور اقتصادي

يعتبر الإصلاح الإداري المحرك الرئيس لعملية التنمية الإجتماعية والإقتصادية نظراً لما يوليه الإصلاح الإداري من تنمية الموارد البشرية وإعادة رسم الهياكل التنظيمية بما ينسجم مع خطط وبرامج التنمية الإقتصادية والإجتماعية. إن توفر الجهاز الإداري من عناصر بشرية كفؤة، وسلوكيات مثالية، وهياكل إدارية منظمة إلى جانب رؤوس الأموال يضمن التنمية الإقتصادية المطلوبة.

ويتصل مفهوم الإصلاح الإداري بالإقتصاد في الإنفاق الإداري الذي يعتبر نتاجاً للسلوكيات الناتجة من الإصلاح الإداري، وقد انتهجت المؤسسات العديد من أساليب الإصلاح الإداري، منها من يركز على النواحي الهيكلية أو التنظيمية والتشريعية، ومنها من يركز على النواحي السلوكية للأفراد العاملين كمحرك أساسي في الجهاز الإداري. " فالإدارة الأكثر تطوراً من غيرها هي التي تستطيع تقديم خدمات أقل وكلفة أقل وأفضل نوعية من غيرها".[1]

إن مفهومي الإصلاح الإداري والإقتصادي أصبحا متلازمين، فالإصلاح الإداري أصبح

[1] القريوتي، محمد. التطوير الإداري (المفهوم، والمعوقات، واليات التنفيذ). المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1996، ص21.

مطلباً ليس فقط لمواجهة المشاكل الإدارية التي تحدث داخل الجهاز الإداري، إنما أحد الطرق الأساسية لمواجهة التحديات الخارجية، وحيث أن لكل دولة خصوصيتها وظروفها الداخلية والخارجية، فلا بد أن تنبثق برامج الإصلاح من تلك الخصوصية والظروف .

إن الإصلاح الإقتصادي لن يكون ناجحاً إلا إذا رافقه إصلاحاً إدارياً يستهدف رفع مستوى الأداء في القطاع العام، وتحديث وتطوير أساليب العمل وإجراءاته، وتزويد المواطنين بالخدمات بأقل جهد وتكلفة وتخفيف العبء عنهم وعن موازنة الدولة العامة، مما يضمن إصلاحاً إدارياً واقتصادياً في آن واحد. [1] لذلك فإن الإصلاح الإداري يعتبر أحد أذرع الإصلاح الإقتصادي وأحد عناصره الأساسية.

وقد أشار الباحثون إلى الدور الهام الذي يمثله الإصلاح الإداري في إحداث التنمية الإقتصادية، وأسباب ذلك تعود إلى:[2]

1- التخطيط لتدريب وتأهيل العاملين ينعكس إيجابياً على كفاية قدرتهم لإتمام الأعمال التي يؤدونها مما يوفر النفقات ويحسن إنتاجية العاملين في المؤسسة.

2- زيادة إنتاجية الجهاز الإداري، عن طريق تقليل النفقات الناتجة عن التعقيد في الإجراءات الإدارية، أو تعدد الجهات المسؤولة عن أدائها.

3- إن الإصلاح الإداري يضمن إعادة رسم السياسات وبرامج العمل الهادفة وبالتالي تقدير الموازنات الخاصة بالبرامج بناءً على حجم العمل وليس بطريقة عشوائية مما يخفف من إنفاق الأموال على برامج غير مطلوبة.

[1] الحمش، منير. الإصلاح الإقتصادي بين أوهام الليبرالية الإقتصادية الجديدة و حق الشعوب في الحياة. دار الرضا، دمشق، 2003، ص270-271.

[2] حول هذا الموضوع انظر: (القريوتي، محمد، الادارة المعاصرة بين النظري والتطبيق، الناشر: المؤلف، عمان 1985، ص 55-63. و الطراونة، محمد. 2005، مرجع سابق، 189-193)

ركزت العديد من دول العالم جهودها في الإصلاح الإداري كالولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا بهدف الإستخدام الأمثل للموارد المتوفرة واستغلالها بالشكل الأمثل والذي يؤدي إلى ترشيد وتقليل النفقات، فقد عانت الكثير من دول العالم من اتساع حجم القطاع العام وضخامة التكاليف والحاجة لتحسين الكفاءة، كذلك حاجة المواطنين للحصول على خدمات ذات جودة عالية.[1]

ويُنظر لعملية الإصلاح الإداري على أنها "عماد الإقتصاد الوطني وأداة فعالة بيد الدولة من أجل تحقيق التنمية"، ويرى الحمش بأن إصلاح القطاع العام يجب أن ينطلق من عدة مبادئ أهمها:[2]

1- أن يشمل الإصلاح الجانبين الإداري والإقتصادي، وأن يطبق في كافة الوزارات والمؤسسات الحكومية، ضمن منهجية علمية للإصلاح الإداري والإقتصادي.

2- أن يتم السعي إلى وقف إهدار المال ومكافحة الفساد.

3- أن يتم اختيار العاملين والقادة الإداريين في مؤسسات الدولة على أساس الكفاءة والاستحقاق، فلا إصلاح دون توفر عنصر بشري قادر على تحقيق أهداف الإصلاح ومؤمن به.

إن انتهاج الدولة لسياسة الإصلاح الإقتصادي يتطلب منها أن تعيد النظر في الأدوار التي يقوم بها الجهاز الإداري وإعادة إصلاحه، وأن من الأهداف الأساسية للإصلاح الإقتصادي، تخفيف عجز الموازنة العامة للدولة ورفع كفاءة إدارة بعض الخدمات ذات الطبيعة الإقتصادية.[3]

---

[1] السكارنة، بلال. 2009، مرجع سابق، ص103.
[2] الحمش، منير. 2003، مرجع سابق، ص161- 162.
[3] مهنا، محمد. 2005، مرجع سابق، ص351.

2- 20 دور الإصلاح الإداري في التنمية الإقتصادية

" إن هدف التنمية الإقتصادية هو زيادة دخل الفرد و رفع مستواه"، و لرفع مستوى الفرد يتوجب وضع خطة شاملة للإصلاح الإداري، تضمن توفر جهاز إداري مؤهل علمياً وفنياً، وأن نجاح الخطط الإقتصادية يعتمد اعتماداً كلياً على كفاية الموظفين المسؤولين عن التخطيط والتنفيذ والتطوير في المؤسسات، ولهذا فإن " الإرتقاء بمستوى الموظفين هو أول دعائم الإصلاح الإداري وهو أساس التنمية الإقتصادية".

ومن أدوار الإصلاح الإداري في التنمية الإقتصادية، هو أن الإصلاح الإداري يهدف إلى تقديم أفضل الخدمات للمواطنين مما يحسن من عجلة التنمية الإقتصادية، كذلك يهدف الإصلاح الإداري إلى الاطلاع الدائم على الأبحاث العملية و الدراسات والتجارب الحديثة ذات الصلة بالنشاطات الإدارية والإقتصادية من أجل الإستفادة من نتائجها لتطوير الجوانب الإدارية والإقتصادية معاً.

كما يعمل الإصلاح الإداري على تبسيط إجراءات العمل في المؤسسات، الأمر الذي يؤدي إلى اختصار الوقت، وتقليص عدد الموظفين الزائدين عن الحاجة، وبالتالي تقليل الإنفاق المؤسسي.[1] إن التنمية الإدارية والإصلاح الإداري وتطوير الإدارة كانت وما زالت مدخلاً ضرورياً لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة.[2]

كذلك يعتبر الإصلاح الإداري والوظيفي وتحديد الهياكل التنظيمية نقطة بداية لإحداث توازن مالي

---

[1] جميعان، ميخائيل. التطوير الإداري في المملكة الاردنية الهاشمية. دائرة المكتبة الوطنية، عمان، 1999، ص65.
[2] رشوان، حسين. التنمية اجتماعيا- ثقافيا- اقتصاديا- سياسيا- اداريا- بشريا . مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2009، ص158.

في القطاع العام والذي يمثل الأساس للإصلاح الإقتصادي؛ حيث يرى حجازي بأن المشاكل التي تواجه القطاع الحكومي تكمن في عدم القدرة على التحكم في الإنفاق على الخدمات العامة وخاصة في الوحدات الإدارية الصغيرة والتي تدخل موازنتها ضمن موازنة الدولة العامة.[1]

وقد وصف هيريديا و شنيدر (Heridia & Scheneider) الإصلاح الإداري منذ بداية التسعينات بالأمواج، حيث ركزت الموجة الأولى على تقليص دور الحكومة، وتقليل النفقات، واللامركزية، أما الموجة الثانية فقد ركزت على هيكلة المؤسسات، وبناء المهارات والقدرات الإدارية.

ويرى بعض الباحثين أن الإصلاح الإداري تأثر بمبادئ الإدارة العامة الحديثة (New public Management- NPM)، حيث ركزت بالمقام الأول على المعايير والقيم الإقتصادية، حيث استمدت الإدارة العامة الحديثة مفاهيمها من حقل الإدارة وحقل الإقتصاد. وقد سيطرت مبادئ الإدارة العامة الحديثة على حركات الإصلاح الإداري في العديد من دول العالم، سواء في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية أو في الدول النامية في آسيا وافريقيا.[2]

لقد جاءت سياسات الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الإقتصادي في بعض الدول، وقد كشفت نتائج الإصلاح الإقتصادي فيها عن أن كفاءة وفاعلية الاجهزة الحكومية كما ولتطوير القطاع العام ككل دوراً هاما في نجاح هذه السياسات، ومن هذه السياسات:[3]

1- إعادة النظر في الهيكل الوزاري، لاستحداث أو دمج أو إلغاء وزارات أو هيئات إدارية حكومية.

[1] حجازي، عبد العزيز. التنظيم الإداري في ضوء خطة الإصلاح المالي والإقتصادي. الإدارة، القاهرة، 1 (3)، 1969، ص 12-21.
[2] Scheneider, Ben. Heridia, Blanca. 2003,Op.Cit, p63-69.
[3] ابو قحف، عبد السلام. دليل المدير في تفويض السلطة - ملامح الإصلاح الإداري - العقود الإدارية - ادارة الأزمات. دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002، ص58- 63.

2- تطوير الأجهزة الإدارية التي تم دمجها أو استحداثها.

3- تطور أجهزة الرقابة المركزية لتفعيل دورها الرقابي مثل جهاز الرقابة المالية، وديوان الخدمة المدنية.

4- تطوير نظم الإدارة الضريبية والموازنة، وتطوير أساليب العمل فيها.

5- إتخاذ التدابير اللازمة لمعالجة الفساد الإداري وإخضاع الأجهزة الحكومية لرقابة خارجية قوية.

6- تبسيط الإجراءات وتطوير أساليب تقديم الخدمات العامة.

7- تعميق مبدأ اللامركزية الإدارية وتفويض الصلاحيات.

2- 21 تجارب ناجحة في تحقيق الإصلاح الإداري والإقتصادي

تعتبر بعض الدول التي سعت إلى إحداث إصلاحات ملحوظة في المجال الإداري والإقتصادي نماذج ناجحة يمكن الإستفادة من تجربتها في إحداث إصلاحات مشابهة، ومن الأمثلة على هذه الدول: سنغافورة وماليزيا والصين، وفيما يلي عرض لتلك التجارب.

نجحت سنغافورة في شمولية وتكامل عناصر الإصلاح فيها واعتماد مسار تدريجي تراكمي، وركزت سنغافورة على الإستثمار الحقيقي في الموارد البشرية من خلال الإعتماد على الجدارة والكفاءة وتقليل دور الأقدمية في الترقيات الوظيفية، وإحداث مكتب وطني لتلقي شكاوى المواطنين وتطبيق عقوبات رادعة في حالات الإنحراف الوظيفي، والإحالة المبكرة على التقاعد للعناصر غير الكفؤة

وإبقاء أصحاب الكفاءات. كذلك الإهتمام بإصلاح عقلية الموظف واتجاهاته وسلوكياته ليتواءم مع الإصلاح الإداري، وإعادة تنظيم الهياكل الوزارية العليا لإزالة الإزدواجية.[1]

اتبعت الحكومة في سنغافورة استراتيجية ارتكزت على الإقتراض من المؤسسات المالية الدولية مثل (البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي)، وخصصت (50%) من مبلغ القروض لرفع الأجور للعاملين لتحقيق التوازن بين نفقات مستوى المعيشة ومعدلات الأجور، و(50%) الأخرى وجهت لمشروعات التنمية ذات العائدات السريعة والمستدامة وبحيث تغطي العائدات من المشروعات نفقات الأجور التي ازدادت للعاملين بالدولة وباستمرار. كذلك قامت بالتحول من نظام الميزانية التقليدية إلى نظام الميزانية بالبرامج والأداء، و عملت على اتخاذ إجراءات متكاملة لمعالجة الفساد الحكومي. هذه التجربة لسنغافورة هي التي قادتها إلى ما هي عليه حالياً من تقدم وتطور ونمو فائق، ويظهر ذلك بالناتج القومي الإجمالي الذي يزيد عما هو في بلدان ذات الإقتصاديات المشابهة لسنغافورة.[2]

أما ماليزيا فقد طبقت العديد من الإجراءات في الإصلاح الإداري التي رافقت مفهوم الإدارة العامة الحديثة، الذي يتبعه تغيرات واسعة النطاق في الهياكل التنظيمية وكذلك التركيز على النتائج وخفض التكاليف والكفاءة والمرونة في الأداء. إن مجهودات الإصلاح الإداري في ماليزيا قد ركزت أساسا على نوعية الأداء وتعزيز القيم الأخلاقية وزيادة فعاليات تدريب الموظفين الإداريين لأجل الإصلاح. فقد قامت بتغيير نمط العملية التدريبية واستخدام أساليب تدريبية متنوعه للإدارات الحكومية ولغالبية موظفي الخدمة المدنية بدلاً من الإعتماد على نوع واحد من أنواع التدريب وهو

[1] Jon S.T. Quah. "Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries?", International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.401 – 420.

[2] حول هذا الموضوع انظر: (ابو قحف، عبد السلام. 2002، مرجع سابق، ص 63، البرادعي، ليلى. الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري- دراسة مسحية- . مجلة النهضة، 2، 2004، ص62- 63)

التدريب من خلال العمل. كذلك اهتمت بتقديم جوائز للأفراد متميزى الأداء كعامل مساعد لتحفيز الروح التنافسية بين االعاملين وبالتالى ازدياد الإنتاج على المستوى الفردى والمؤسسي، واعتبرت "جائزة الأداء المتميز" دون شك، من أكثر العوامل تحفيزاً لزيادة الإنتاجية، وتمثلت فى شهادة تقدير أو منح العامل اسبوع إجازة كتقدير لتميزة.[1]

كذلك عملت ماليزيا على استخدام نظام فعال فى أماكن خدمه الجمهور، فتم تأسيس أماكن انتظار العملاء بشكل جيد ملحق بة نظام إلكتروني جديد يحصل من خلالة كل عميل على رقم محدد من الماكينات الموجودة داخل هذه الأماكن المخصصة لأداء الخدمات، واتباع نظام خدمة دفع الفواتير في مكان واحد وفي الغالب يكون هذا المكان مكتب البريد، مما أدى إلى خفض فترة الإنتظار والوقت الفعلي لتقديم الخدمة.

ومن العوامل التي ساعدت على نجاح تجربة ماليزيا في التنمية، خفض استعمال الورق في الإدارات باعتباره مكلفاً للجهد والوقت والمال وتعويضه بالتقنية الحديثة. ورفض الحكومة الماليزية تخفيض النفقات المخصصة لمشروعات البنية الأساسية، والتي هي سبيل الإقتصاد إلى نمو مستقر في سنوات لاحقة. لذا فقد ارتفع ترتيب ماليزيا لتصبح ضمن دول الإقتصاد الخمس الأولى في العالم في مجال قوة الإقتصاد المحلي. [2]

[1] الربيعي، عبده. الخصخصة وأثرها على التنمية في الدول النامية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004، ص73.

[2] Siddiquee, Noore, "Managing for results: lessons from public management reform in Malaysia", International Journal of Public Sector Management, Vol. 23 No. 1, 2010, pp.38 – 42

أما تجربة الصين في الإصلاح الإداري، فقد عملت الحكومة الصينية على تخفيض العدد الإجمالي للوزارات والأجهزة الإدارية العليا والإستغناء عن حوالي (40%) من إجمالي الموظفين العموميين، وتشكيل هياكل إدارية رشيدة تتمتع بالمرونة والكفاءة وتبتعد عن التعقيدات، والنظر للإصلاح المؤسسي كعملية متواصلة تفيد الغالبية وليس كأحداث عرضية متقطعة زمانياً ومكانيًا، وترجه أهمية الإصلاح الإداري عملية مستمرة وتراكمية إلى ضرورة تجنب الفراغ المؤسسي في أي مرحلة من المراحل.[1]

وقامت الحكومة الصينية بتوثيق الإرتباط بين الإصلاح الإقتصادي والإصلاح الإداري. فقد نظرت إلى الإصلاح المؤسسي (وخاصة دور الحكومة) بأنه المحدد الرئيس للنجاح في التحول الإقتصادي، وليس تطبيق قائمة الإصلاحات التي تنادي بها بعض مؤسسات التمويل الدولية. فقد قامت في سبيل تحقيق ذلك بتحديث فريق المسؤولين الحكوميين وإحلال قيادات شابة مرتفعة الكفاءة وداعمة لفكرة الإصلاح، وتقصير المدة المتوسطة لولاية المسؤول في الموقع الحكومي مما يمنح الفرصة لكوادر أصغر سناً وأفضل تعليماً. بالإضافة إلى تعزيز اللامركزية الإدارية، وتحديد هيكل النفقات العامة وتقرير أوجه تخصيصها. لذلك غدت الصين إحدى أقوى الدول في اقتصادها نظراً لتحقيقها معدل نمو اقتصادي لم يحققه اقتصادٌ آخر في التاريخ الحديث.[2]

---

[1] Cheung, Anthony. "Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability", International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.421 – 436.

[2] الحج عارف، ديالا، 2003، مرجع سابق، ص153-159.

المبحث الرابع

الإصلاح الإداري والإقتصادي في الأردن

يهدف هذا المبحث إلى تقديم ملخص عن واقع الإصلاح الإداري والإقتصادي الأردني، من حيث برامج الإصلاح الإقتصادي في الأردن ودورها في عملية الإستقرار المالي، كما يتطرق هذا المبحث أيضاً إلى التطورات المالية العامة خلال الأعوام 1998- 2012، حيث تحوي على إجمالي الإيرادات والمنح والمساعدات الخارجية والتي قد تم تقسيمها إلى الإيرادات المحلية وأقساط القروض، والمنح والمساعدات الخارجية وحساب نسبة نمو كل منهما، وإجمالي الإنفاق والتي تم تقسيمها إلى نفقات جارية ونفقات رأسمالية، وحساب نسبة نمو إجمالي النفقات. والعجز المالي وتم حسابه خلال الأعوام 1998- 2012، وحساب نسبته من الناتج المحلي الإجمالي، وتطور أعداد الموظفين في القطاع العام والخاص وتكلفة الرواتب والنفقات التشغيلية، وكذلك مقدار الإنفاق على برامج الإصلاح في الوزارات والدوائر الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة للدولة.

أولاً : الإصلاح الإداري في الأردن

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في الأردن في عقد الستينات، وتركزت البدايات الأولى على إعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول أساليب دعم الجهاز الإداري ومعالجة التشوهات وتحديث جهاز الإدارة العامة لزيادة قدرته على مواجهة المستجدات والتحديات التي غدت ظاهرة عالمية من أجل تحقيق التنمية. وعليه تشكلت عدة لجان لتطوير الإدارة الأردنية.

2- 22 لجان الإصلاح الإداري في الأردن:[1]

أ. لجنة تحديث الإدارة الحكومية عام 1972م: تم تشكيل تلك اللجنة بهدف إحداث تنمية وتطوير الأجهزة الإدارية العامة، وهذا يدل على وجود عجزاً واضحاً في قدرة الجهاز الإداري على تحقيق التنمية، وتدني مستوى الخدمات المقدمة وكان من أهم توجهات تلك اللجنة ما يلي:

1- إحداث تغييرات هيكلية في أجهزة الإدارة العامة.

2- تحديث الأنظمة والقوانين.

3- تبسيط إجراءات العمل.

ب. لجنة التطوير الإداري عام 1972م: تم إنشاء تلك اللجنة لمتابعة تنفيذ الإدارة العامة لخطة التنمية الثلاثية (1972- 1975)، ومن مهامها ما يلي:

1- دراسة وظائف الدولة وإزالة الإزدواجية.

---

[1] حول هذا الموضوع انظر: (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، تجارب التنمية والإصلاح في الوطن، 2002، ص3-4، العدوان، ياسر. التطوير الإداري في الأردن-دراسة تقييمية لمستوى الانجاز والفاعلية-.منشورات مركز الدراسات الأردنية، جامعة اليرموك،1994، ص11-14).

2- دراسة متطلبات خطة التنمية الإدارية.

3- اقتراح وسائل التدريب لرفع كفاءة الجهاز الإداري.

ت. اللجنة الملكية للتطوير الإداري عام 1984م: وجدت هذه اللجنة لدراسة واقع الجهاز الإداري ودراسة أدائه ووسائله، ولتعزيز المؤسسية وتطوير الجهاز الإداري ومن مهامها:

- تطوير الهيكل التنظيمي وتحديد الأهداف والمسؤوليات للأجهزة الإدارية.
- تطوير التشريعات لتجاوز سلبيات البيروقراطية.
- تطوير إجراءات العمل.
- وضع نظام للخدمة المدنية.

ث. اللجنة الملكية للتطوير الإداري عام 1985م: أنشأت هذه اللجنة استمراراً لعمل اللجنة السابقة، وتعد مسؤولة عن انجاز نظام الخدمة المدنية.

ج. اللجنة التنفيذية للتطوير الإداري عام 1990م: تم تشكيل تلك اللجنة للعمل على تنفيذ مشروع التطوير الإداري في الأردن المتفق عليه بين الحكومة الأردنية وبرنامج الأمم المتحدة للإنماء.

يتضح مما سبق تعدد لجان الإصلاح في الأردن، واتسمت تلك اللجان بسنوات عانى منها الجهاز الحكومي من أزمات إدارية واقتصادية، دعت إلى تشكيل تلك اللجان. ويدل تكرار تشكيلها في فترات متلاحقة أن الأجهزة الإدارية لم تتولد لديها القدرة على إحداث التطوير المطلوب لمواجهة التغيرات والأزمات المحيطة والتي حتما ستتأثر بها الدولة الأردنية. ورغم ذلك فإنه يغلب على اللجان صفة (المؤقتة)، وبالتالي تصبح إدارة

عملية الإصلاح مؤقتة أيضا، ويلحق عملها حدوث أزمة تستدعي حلها في ذلك الحين ولفترة محدودة ومؤقتة.[1]

2-23 الإدارة العامة لتطوير القطاع العام

يأتي إنشاء الإدارة العامة لتطوير القطاع العام استناداً لنظام تنظيم الإدارة العامة لتطوير القطاع العام رقم (3) لسنة 2005 والتي حلت محل وزارة التنمية الإدارية، ويتضمن الهيكل التنظيمي للإدارة العامة لتطوير القطاع العام بشكل رئيسي إدارة تنظيم القطاع العام، وإدارة سياسات الموارد البشرية، الموصوفة مهام كل منها في نظام تطوير القطاع العام ومراقبة الأداء الحكومي رقم (2) لسنة 2005. وتعتبر النقطة المحورية في عمل هذه الإدارة العامة هو إدارة برنامج تطوير القطاع العام بكافة مكوناته.[2]

إلا أنه وعلى الرغم من الدور الكبير الذي قامت به الإدارة العامة لتطوير القطاع العام من عمليات وسياسات تنفيذية وإجراءات إدارية سابقة، فإنها لم تتمكن من ردم الفجوة القائمة بين مستوى القدرة الإدارية الفعليه، وبين القدرة اللازمة لتحقيق الأهداف العامة. وظلت الآثار التي حققتها تمثل نجاحات جزئية تغطي قطاعات معينة، وجوانب محددة، ولم ترتق لتحيط وتشمل كافة النواحي والجوانب التي ينبغي أن تشملها، أو لتستمر بالإلتزام بجهود الإصلاح والتطوير على مر الزمن. الأمر الذي دعى إلى إثارة البحث في الرؤية لمفهوم الإصلاح الإداري وأهدافه

[1] العدوان، ياسر،1994، مرجع سابق، ص14.

[2] uploads.batelco.jo/psda/uploads/presentation1

والإنتقال به من النظرة الجزئية الضيقة التي تنحصر في معالجة بعض المظاهر، أو تطوير بعض الجوانب، أو الإهتمام ببعض القطاعات في فترة معينة من الزمن، إلى نظرة أكثر اتساعاً وشمولاً وطموحاً، وذلك بتبني الدولة لخطة استراتيجية ضمن الأجندة الوطنية هدفت لإحداث نقلة نوعية في دور الجهاز الحكومي وفاعلية أدائه، وسلوك العاملين فيه.[1]

2-24 الإصلاح الإداري ضمن الأجندة الوطنية

بدأت الحكومة في عام 2005 بداية قوية وجادة دعمتها رئاسة الوزراء وبإرادة ملكية سامية لتوجيه الجهود المتعلقة بتنظيم الجهاز الإداري وتطوره، والحد من مظاهر القصور الإداري في الجهاز الحكومي، فقد جاء في كتاب التكليف السامي في 22 آب 2003 التأكيد على نهج الإصلاح والتطوير في تلك الفترة، حيث كان ذلك نصاً كما هو آت:

"ونطمح إلى حكومة تضع لنفسها إطار تقويم أدائها وتحقيق أهدافها وتطوير أساليبها وطريقة عملها، كما تحدد لنفسها أسلوب تقدير إنجازاتها لتصحيح نفسها بنفسها، و لتحدد معايير نجاحها من تلقاء ذاتها."[2]

وجاء الرد من الحكومة على كتاب التكليف السامي نصاً كما يلي:

"ولا بد في هذا الإطار من أن نبدأ العمل في مجلس الوزراء، لمأسسة آليات صنع القرار والرقابة وضمان حسن التنفيذ على الأرض من قبل مجلس الوزراء، حيث سنضع إطار ينظم عمل مجلس الوزراء يتضمن إنشاء وحدات إدارية ترفد المجلس بالمشورة والمعلومة وإزالة التداخل في

---

[1] الاجندة الوطنية، المجلد الثاني، الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي، 2006-2015، ص118-119.
[2] رئاسة الوزراء، http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=188

العمل بين رئاسة الوزراء والمجلس. كما ستقوم الحكومة خلال عام بإعادة هيكلة الإدارات الحكومية ومهامها وصلاحياتها لخدمة الوطن والمواطن وستستمر في تطوير استراتيجية شاملة للإصلاح الإداري تعمل على تنفيذها".[1]

ولتقييم مواطن الضعف المتعلقة بكفاءة أداء الحكومة في الأردن، تم دراسة ستة عوامل رئيسية، الهدف منها تقديم خدمات عالية الجودة إلى المواطنين بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة، والإستخدام الأفضل للموارد المتاحة في الوقت نفسه، وهذه العوامل هي:[2]

1. هيكل الجهاز الحكومي.
2. الإدارة المالية.
3. إدارة الموارد البشرية.
4. تحسين الخدمات العامة.
5. الشفافية/ المساءلة.
6. الحكومة الإلكترونية.

وللتعامل مع كل مشاكل الحكومة الأردنية، تبنت الحكومة في عام 2005 برنامجاً لإصلاح القطاع العام وللفترة ما بين 2006–2015 ضمن ما يسمى "بالاجندة الوطنية[3]: الأردن الذي نريد"، تحت إشراف ومتابعة الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، وجاء البرنامج في إطار التصنيف التالي الوارد في شكل رقم (2–1):

---

[1] رئاسة الوزراء، http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=189

[2] الاجندة الوطنية.

[3] الاجندة الوطنية: " هي وثيقة رسمية ترسم الشكل المنشود للأردن بعد عقد من الزمان على كل المستويات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية، تعكس رؤية جلالة الملك عبدالله الثاني لمكانة الأردن في القرن الحادي والعشرين، ورغبة المواطن الأردني في التقدم، تحدد الأهداف الإستراتيجية والسياسات الوطنية التي ستلتزم الحكومات المتعاقبة بتحقيقها."

الجهة المسؤولة	الأهداف	المكون
رئاسة الوزراء	الهدف هو تمكين مجلس الوزراء برئاسة دولة الرئيس من التركيز على دوره الأساسي المتمثل بصنع السياسات الإستراتيجية واتخاذ القرارات وبشكل أكثر فاعلية وبخاصة من حيث الإشراف على مجمل أداء الحكومة وتحمل المسؤوليات المترتبة عليه	صنع السياسات واتخاذ القرارات
إدارة مراقبة الأداء الحكومي	الهدف هو التأكد من أن سياسات الحكومة وبرامجها وموازناتها تستند الى الاجندة الوطنية مع تحديد أهداف الدولة طويلة المدى، ومراقبة أداء المؤسسات الحكومية وتحديد وتحليل اي ثغرات في الأداء بهدف التطوير	إدارة الأداء الحكومي
الإدارة العامة لتطوير القطاع العام	الهدف تحسين الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين وتبسيط إجراءاتها من خلال مأسسة نظام تحسين الخدمات الحكومية	تحسين نوعية الخدمات الحكومية
	اعداد هيكل تنظيمي يتسم بالبساطة والشفافية والكفاءة لضمان تركز المهام حول مسؤوليات الحكومة الرئيسية وانهاء اي تداخل او تكرار في مهام الوزارات والدوائر الحكومية	إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها
	الهدف هو التأكد من وجود العدد المناسب من الموظفين بالمؤهلات المطلوبة و في الوظائف الملائمة ويؤدون مهامهم الوظيفية أداءاً جيداً	إدارة الموارد البشرية
وزارة المالية	الوصول إلى إدارة مالية ذات كفاءة وفاعلية عالية، تؤدي إلى حفز النمو، والحفاظ على الإستقرار الإقتصادي للمملكة، وتمكن الحكومة من تخصيص الموارد المالية وإنفاقها بشكل كفؤ، بما يراعي الشفافية والمساءلة، بهدف تلبية الإحتياجات التنموية التي تتوافق مع أهداف الأجندة الوطنية	إدارة الموارد المالية

المصدر : الأجندة الوطنية[1]

برنامج إصلاح القطاع العام ضمن الأجندة الوطنية (2006 – 2015)

الشكل (2-1)

[1] الأجندة الوطنية، ص 192.

و يـأتي برنـامج إصـلاح القطـاع العـام ضـمن الأجنـدة الوطنيـة ليتخـذ مـن الـدروس والعبـر المسـتقاة مـن التجـارب السـابقة، إضـافة إلـى التحـديات التـي تواجـه العمـل الإداري فـي مؤسسـات وأجهـزة القطـاع العـام قاعـدة أساسـية.[1] فقـد أدركـت الحكومـة بـأن الإصـلاح والتطـوير لا يقتصـر علـى صـياغة الأفكـار الكبيـرة ووضـع الخطـط المحكمـة، بـل يمتـد إلـى ضـمان التنفيـذ الفعلـي واسـتمرارية ذلـك التنفيـذ، بمشـاركة كافـة الجهـات ومنحهـا الوقـت الكافي للحكم على نجاح البرنامج وتحقق اهدافه.

أمـا فيمـا يخـص التحـديات التـي تواجـه العمـل الإداري فـي القطـاع العـام كمـا حـددها البرنـامج، فإنهـا تـأتي لتأكـد مـا نـادى بـه المصـلحون والمهتمـون بالإصـلاح والتطـوير الإداري مـن ممارسـين وأكـاديميين، والتـي تعتبـر متراكمـة منـذ سـنوات فـي العمـل الإداري بالقطـاع العـام الأردنـي، و تتمثـل التحـديات التـي تواجههـا الحكومـة فيمـا يُعنـى بتحسـين كفاءة الأداء الحكومي بالآتي:[2]

- تعتبـر فاعليـة أداء الحكومـة فـي الأردن أعلـى ممـا هـي عليـه فـي العديـد مـن بلـدان المنطقـة، لكنهـا أدنـى بكثيـر مـن المعـايير الدوليـة. كـذلك بينـت المعـايير أن فاعليـة أداء الحكومـة تراجعت في الفترة نفسها التي سبقت عملية الإصلاح.
- يوجـد فـي الأردن هـيكلاً تنظيميـاً حكوميـاً كبيـراً جـداً ومشـتتاً ومتـداخلاً، يضـم 24 وزارة وأكثـر مـن 99 دائـرة حكوميـة ومؤسسـة عامـة. أدى هـذا العـدد الكبيـر للمؤسسـات إلـى عـدم

---

[1] المومني، علاء الدين. 2005، مرجع سابق، ص41.

[2] حول هذا الموضوع انظر: (الأجندة الوطنية، الحكومة الأردنية:
http://www.jordan.gov.jo/wps/portal/!ut/p/b1/04_SjzQ0NjI2MjU3NTPXj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOLDLL0twrzdDQ0sPNwtDDy9DIzMfM2djA1MTPWDE4v0c6McFQFoNkcd/)

التركيـز علـى المهـام الأساسـية، وسـوء التنسـيق بـين السياسـات، والتـداخل والتكـرار، وعـدم الكفاءة وتكاليف غير ضرورية.

- ومـن التحـديات أيضـاً أن جهـاز الخدمـة المدنيـة يعـاني مـن عـدد كبيـر مـن العـاملين ذوي المهـارات المتدنيـة بالإضـافة إلـى عـدم وجـود حـوافز لجـذب المواهـب وترقيتهـا والإحتفـاظ بها.
- يشـكل تـدني مسـتوى كفـاءة الإدارة الحكوميـة عبئـاً علـى المـواطنين والمسـتثمرين مـن خـلال زيـادة البيروقراطيـة والتكـاليف، فقـد صـنفت المنظمـات الدوليـة غيـر الحكوميـة الأردن فـي مرتبـة أعلـى مـن العديـد مـن الـدول المجـاورة بالنسـبة لمؤشـرات الفسـاد*، ولكنـه أدنـى بكثيـر من الأفضل في باقي الدول.

إن مـن رؤى برنـامج الإصـلاح الإداري ضـمن الأجنـدة الوطنيـة لا يكتمـل إلا بـالإلتزام الكامـل مـن جميـع الأطـراف المعنيـة، والمتابعـة المسـتمرة لعمليـة التنفيـذ. وأن إصـلاح الإدارة الحكوميـة والقطـاع العـام عمليـة مسـتمرة، تحتـاج إلـى الوقـت الكـافي للحكـم علـى نجاحهـا، فكـان لا بـد مـن مأسسـة عمـل برنـامج إصـلاح القطـاع العـام، حيـث تولـت وزارة تطـوير القطاع العام مهمة تنفيذه ومتابعته.[1]

*الفساد : "هو محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة غير مشروعة فوق المصلحة العامة او فوق المثل التي تعهد بخدمتها، وقد يكون الفساد في القطاع العام او الخاص وغالبا ما يكون في القطاعين في ان معا. والفساد قد يكون الغش، السرقة، الخداع ، الكذب، الرشوة، استغلال الوظيفة والمنصب، هدر الموارد، استغلال الاخرين، خيانة الامانة،...... الخ"/ المصدر: مؤشر منظمة الشفافية الدولية للفساد 2000-2004

[1] رئاسة الوزراء، 2004، uploads.batelco.jo/psda/uploads/presentation1

2-25 وزارة تطوير القطاع العام

أُنشأت الوزارة بموجب نظام التنظيم الإداري لوزارة تطوير القطاع العام رقم (54) لسنة 2007، وتتمثل رؤيتها في إيجاد إدارة حكومية تعمل بكفاءة وفاعلية، ومن أبرز مهام الوزارة:[1]

1- اعداد السياسات العامة لإدارة وتنمية الموارد البشرية في القطاع العام ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها.

2- العمل على تطوير الهيكل التنظيمي للإدارة الحكومية.

3- تقديم المشورة للوزارات والدوائر الحكومية لتطوير هياكلها التنظيمية.

4- المساهمة في اعداد سياسات واستراتيجيات التدريب وبناء القدرات المؤسسية في القطاع العام.

5- اعداد قاعدة بيانات لموظفي الدوائر والهيئات والمؤسسات الحكومية وتحديثها وإدامتها.

6- إنشاء وإدامة سجل خاص بالمراكز التدريبية والمعاهد العاملة في مجال التدريب في القطاعين العام والخاص الراغبة في تقديم برامج تدريبية لمؤسسات القطاع العام.

7- وضع أسس الإستخدام الأمثل للموارد البشرية ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها ومتابعة تطبيق وصف وتصنيف الوظائف.

8- اعداد السياسات العامة المتعلقة بتبسيط الإجراءات لتحسين الخدمات الحكومية.

[1] دائرة الموازنة العامة http://www.gbd.gov.jo/gbd/content/budget/MD/ar/2011/0501.pdf

2-26 الإصلاح الإداري في وزارة تطوير القطاع العام/ برنامج تطوير القطاع العام

تتّبع وزارة تطوير القطاع العام منهجاً ثابتاً للعمل الحكومي يقوم على رسم الخطط والإستراتيجيات التي تهدف إلى تطوير وإصلاح القطاع العام. ولتحقيق ذلك تضمن برنامج عمل الوزارة عدة برامج ومشاريع إصلاحية كان من شأنها إصلاح العمل في مؤسسات القطاع العام، وتلك المحاور والتي تم تناولها هذه الدراسة هي:[1]

1. إدارة و تنمية الموارد البشرية.
2. تحسين الخدمة العامة.
3. الهيكل التنظيمي ورسم السياسات.

2-27 إدارة وتنمية الموارد البشرية

يشكل العنصر البشري الكنز الذي لا يفنى للمؤسسات وقد حظي موضوع تنمية الموارد البشرية باهتمام كبير كونه المسؤول الاول عن عملية البناء والتطوير، فهو مصدر الإبداع في مؤسسات الدول المتقدمة.[2] فإن عملية ترجمة الأفكار إلى واقع ملموس لا يتم دون توفر الجدارة عند الموظفين ، فهو شرط لا غنى عنه لإدارة الجهاز الحكومي[3]، و "إن الفارق الأساسي بين مؤسسة ناجحة وأخرى غير ناجحة، هو العامل البشري، أي نشاطهم وقدراتهم الفعالة، أما باقي الأشياء فيمكن أن تشترى أو تنقل أو تعلم ".[4]

---

[1] الأجندة الوطنية، ص196-198.

[2] بن عنتر، عبد الرحمان. إدارة الموارد الشرية - المفاهيم والاسس، الأبعاد، الاستراتيجية-. دار اليازوردي العلمية: عمان، 2010، ص17.

[3] Siddiquee, Noore, 2010, Op.Cit, pp.38 – 53. P 50-52

[4] حسن، حسام. إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. دار البداية: عمان، 2010، ص56.

2-27-1 أهداف إدارة وتنمية الموارد البشرية:

تعمل وزارة تطوير القطاع العام على وضع التدابير المؤسسية والقانونية اللازمة لتوفير متطلبات تطوير سياسات الموارد البشرية الفعالة، والإدارة التشغيلية والاشراف المستقل، ويتحقق ذلك من خلال:[1]

- وضع نظام جديد للخدمة المدنية لوضع الإطار القانوني لسياسات الموارد البشرية المنقحة.
- إنشاء وحدة خاصة بسياسات الموارد البشرية، مع إعطائها الصلاحيات القانونية وتوفير الكادر المناسب لها لقيادة عملية تحديث وتطوير إدراة الموارد البشرية ضمن القطاع العام.
- العمل على نقل صلاحيات ومسؤوليات إدارة الموارد البشرية إلى الوزارات والمؤسسات بشكل تدريجي.
- إنشاء هيئة مستقلة للإشراف على تطبيق نهج التوظيف والترقية في مختلف مؤسسات ودوائر القطاع العام بناء على الجدارة والإستحقاق .
- تطبيق إجراءات متطورة لإدارة الموارد البشرية المتقدمة بشكل تدريجي بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية.
- تطوير ونشر دليل إدارة الموارد البشرية في القطاع العام لتوفير المشورة العملية والتوجيه اللازم بشأن تطبيق نظام الخدمة المدنية الجديد.

[1] الأجندة الوطنية

- تحويل المعهد الوطني للتدريب إلى مقدم خدمات تدريبية وبرامج تطويرية عالية النوعية، وموجهة إلى القيادات العليا والمتوسطة في القطاع العام.
- توفير التدريب والتطوير اللازمين لأعلى القيادات في القطاع العام لتمكينهم من أداء أدوارهم في صنع السياسات الإستراتيجية والإدارة الفاعلة.
- تعزيز قدرات إدارة الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات الحكومية.

2-27-2 أنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية المطبقة في وزارة تطوير القطاع العام

تتميز جهود وزارة تطوير القطاع العام بإتباع منهجية ثابتة في تطوير الموارد البشرية عن طريق الأنشطة التالية:

1- تخطيط الموارد البشرية، ويقصد به أنه عملية ربط الإحتياجات المستقبلية مع العرض المحتمل للموارد البشرية، آخذاً بعين الإعتبار الوضع الحالي والتوجهات الإستراتيجية للمنظمة المعنية.[1]

ويعرف بأنه التحليل المستمر للموارد البشرية في ضوء استراتيجية شاملة للمنظمة لتحديد أنواع الوظائف والمهارات والتخصصات والأعداد اللازمة من كل نوع لكل وحدة أو قسم أو إدارة في المنظمة وتوفيرها في الوقت والزمان المناسبين لكي يساعد على بقاء وتطور المنظمة وتحقيق أهدافها.[2]

[1] الضمور، موفق. التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام. دار الحامد،عمان، 2011، ص14.
[2] العزاوي، نجم. جواد، عباس. الوظائف الاستراتيجية في إدارة الموارد البشرية. دار اليازوردي العلمية:عمان، 2010، ص76.

كذلك يتم إجراء التعديل على الهيكل التنظيمي وتصنيف الوظائف وتحديد الوظائف الجديدة التي تتطلبها خطط العمل وتحديد الإحتياجات من الوظائف الدائمة والمؤقتة، حيث يتم مراجعتها باستمرار وتحديثها لضمان اتساقها مع الأهداف العامة، وبما يتوافق مع سقوف الإنفاق في الموازنة السنوية.[1]

2- الإختيار والتعيين: وهي العملية التي يمكن أن تساعد في توظيف من هو الأفضل لصياغة الإستراتيجية، وتوظيف الأفراد في المنظمة الأكثر فاعلية في تنفيذ الإستراتيجية المحددة.[2] ويعني التعيين انتقاء الذين تتوافر فيهم المؤهلات المطلوبة لإنجاز مهام الوظائف المعنية أو المحددة بالشكل المطلوب، أي اعتماد سلسلة من الإجراءات لهذه الغاية.[3]

3- أخلاقيات العمل: وترتبط بالعمل والتعامل اليومي مع الآخرين وإجادة العمل الوظيفي وممارسة الأخلاق الإنسانية السوية والتمسك بالقوانين، والثقة بين العاملين، والإدارة والإلتزام بضوابط العمل والعلاقة بين العاملين المبنية على الصدق والتعاون، وتنمية الرقابة الذاتية وتغليب المصلحة العامة والحفاظ عليها.[4]

4- تدريب العاملين: هو المكون الذي يعنى بتطوير الموارد البشرية وتمكينهم وإكسابهم المهارات المطلوبة، وتعتبر عملية تحديد الإحتياجات التدريبية لمنظمة ما حجر الزاوية في أي نشاط تدريبي.[5] وهو نشاط مخطط له يهدف إلى إحداث تغييرات في الفرد

---

[1] جودة، محفوظ. إدارة الموارد البشرية. دار وائل للنشر والتوزيع: عمان، 2010، ص49-53.
[2] الضمور، موفق، 2011، مرجع سابق، ص15.
[3] العزاوي، نجم. جواد، عباس ، 2010، مرجع سابق، ص 160.
[4] سليمان، محمد. وهب، سوسن. الرضا والولاء الوظيفي- قيم واخلاقيات الأعمال-. زمزم: عمان، 2011، ص114-118.
[5] الضمور، موفق،2011، مرجع سابق، ص16.

والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات ومعدلات الأداء وطرق العمل والإتجاهات مما يجعل الفرد أو تلك الجماعة لائقة للقيام بأعمالها. وتعتبر عملية التدريب أنها عملية منظمة ومستمرة لتنمية مجالات واتجاهات الفرد أو المجموعة لتحسين الأداء وإكسابهم الخبرة المنظمة وخلق الفرص المناسبة للتغيير في السلوك من خلال توسيع معرفته وصقل مهاراتهم وقدراتهم، وذلك ضمن برنامج تخططه الإدارة مراعية فيها حاجاتها وحاجات المجتمع في المستقبل، وحاجات العاملين للتنمية.[1]

5- الرقابة والتقييم: تستهدف عملية الرقابة والتقييم تشخيص نقاط القوة والضعف في عملية تخطيط الموارد البشرية وتحديد فاعلية خطط الموارد البشرية حيث يتم اختيار المعيار في ضوء الأهداف الموضوعة لتخطيط الموارد البشرية التي تشتق من الأهداف الإستراتيجية للمنظمة. وتعتبر هذه العملية مستمرة ودورية هدفها قياس نقاط القوة والضعف في الجهود التي يبذلها الفرد، والسلوكيات التي يمارسها في موقف معين من أجل تحقيق هدف محدد خططت له المنظمة مسبقاً.[2] وهو وسيلة مهمة للتحقق من مدى إمكانية قيام الأفراد بالعمل حيث أن النتائج التي يمكن التوصل إليها عن طريق تقييم الأداء تستخدم لمنح فرصة التدريب والتنمية لهذا الموظف.[3] ويتم في عملية تقييم الأداء تحديد النتائج المطلوبة وفقا لمؤشرات الأداء الخاصة بمتطلبات العمل، ويتم إطلاع العاملين على عناصر تقييم الأداء ومراجعتها بشكل دوري، وكذلك مراجعة النتائج لرصد نقاط القوة

---

[1] العزاوي، نجم. جواد، عباس، 2010، مرجع سابق، ص 224.
[2] الضمور، موفق، 2011، مرجع سابق، 17.
[3] العزاوي، نجم. جواد، عباس، 2010، مرجع سابق، ص 367.

والضعف في أداء العاملين، ولأولئك العاملين حق الإعتراض على نتائج التقارير السنوية لتقييم الأداء.[1]

2-28 تحسين الخدمة العامة

تزايد الإهتمام في السنوات الأخيرة بالخدمات العامة وكيفية تطورها، وقد جاء هذا الإهتمام أمام تزايد دور المواطن في تقييم السياسات العامة التي تتبناها الدولة، والذي يمثل غايتها ووسيلتها، فتحقيق رضاء المواطنين هو الغاية الأساسية التي تسعى إليها هذه السياسات كما أن هذا المواطن هو الوسيلة التي تعتمد عليها الأجهزة والمؤسسات المختلفة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ.

وتمثل الخدمات العامة المحور الأساسي لنشاط أجهزة الدولة ومؤسساتها الإدارية والتنظيمية، لذلك تتعدد الخطط والسياسات التي تتبناها الدولة وتسعى إلى تنفيذها للنهوض بهذه الخدمات وتطويرها بصورة مستمرة لضمان زيادة معدلات الرضاء العام عنها والذي يرتبط بالرضاء العام عن أداء الحكومة وبالتالي تمتعها وبالاستقرار والاستمرار.[2]

و يعتبر نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012 الإطار التشريعي والأداة المؤسسية المستخدمة للوصول إلى خدمات حكومية ذات جودة ترتقي لمستويات التميز، وقد تم تضمين النظام بالإطار العام لمنهجية التطوير التي ترتكز على تحقيق رضاء متلقي الخدمة باعتباره المنطلق الرئيسي نحو إعادة النظر في ماهية الخدمات

[1] جودة، محفوظ. 2010، مرجع سابق، ص243-247.
[2] العنزي، عوض. إدارة جودة الخدمات العامة- المفاهيم وأساليب التطوير-، دار الفلاح، 2005، ص9.

الحكوميــة وأســاليب تقـديمها، وقـد ألـزم هـذا النظـام الـدوائر الحكوميــة بتـوفير كافـة المعلومـات التــي يحتاجهـا متلقــي الخدمــة، و وضــع معـايير للخـدمات التــي تقـدمها ومتابعـة قيـاس أدائهـا مقابــل هــذه المعــايير وتبنـــي منهجيــات لخدمـــة الجمهــور وإدارة الشــكاوى ومعالجتهــا. وقــد حددت المادة الرابعة من النظام جملة من الالتزامات التي يجب على الدوائر توفيرها.[1]

2-28-1 أهداف تحسين الخدمات العامة

تســعى وزارة تطــوير القطـــاع العــام فـــي قطـــاع الخــدمات العامـــة إلـــى تحقيــق جملـــة مـــن الأهداف التالية:[2]

- تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين والمستثمرين وغيرهم.
- تطوير وتطبيق نظام تحسين نوعية الخدمة المقدمة.
- تحديد احتياجات متلقي الخدمة وضمان سماع صوتهم وأن حاجاتهم محل اعتبار.
- تحديد الخدمات و وضع ونشر معاييرها.
- ضمان التنسيق والتكامل بين الشركاء في تقديم الخدمة.
- قياس مستوى تقديم الخدمة والعمل على تحسينها بشكل مستمر.

[1] وزارة تطوير القطاع العام. تقرير مسح الأساس لمدى التزام الدوائر الحكومية بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012.
[2] الأجندة الوطنية

2-28-2 أنشطة تحسين الخدمات العامة المطبقة في وزارة تطوير القطاع العام

اتخذت وزارة تطوير القطاع العام العديد من الإجراءات التشريعية والتنظيمية بهدف الوصول إلى خدمات حكومية ذات كفاءة وفاعلية ترتقي لمستويات التميز، واعتمد هذا النظام على تطبيق الأنشطة التالية:

1- بطاقة الخدمة ودليل الخدمات لمتلقي الخدمة:

وهو الدليل الذي يحوي كافة الخدمات التي تقدمها الوزارة وفق نموذج بطاقة الخدمة يتضمن مكان تقديم الخدمة والفئة المستفيدة وشروط الحصول عليها ورسوم الخدمة و وقت انجازها، حيث يتم تحديثها كلما اقتضت الحاجة لذلك، ويتوفر الدليل بشكل يسهل الوصول لمتلقي الخدمة بحيث يسهل عليه الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالخدمة المقدمة.

2- مكاتب خدمة الجمهور:

مكاتب تقدم خدمات للمواطنين لإرشادهم للحصول على الخدمات بطريقة جيدة بحيث يتناسب هذا المكتب بحجمه وعدد موظفيه ونشاطاته مع طبيعة عمل المؤسسة أو الدائرة، وعدد متلقي الخدمة، وعلى أن يكون موقعه وقاعة انتظاره ملائمة لعدد المراجعين، وأن يكون مجهز بالمعدات ونماذج الطلبات بحيث تكون في متناول متلقي الخدمة باستمرار. كذلك يتوافر فيه كادر بشري مؤهل ومدرب وعلى دراية بكافة إجراءات الخدمات التي تقدمها الدائرة، وأن يكون لديهم القدرة على مواجهة المشاكل وضغوط العمل ولديهم الصلاحيات الكافية لأداء عملهم بما يخدم متلقي الخدمة.[1]

[1] وزارة تطوير القطاع العام. دليل إرشادي لمكاتب خدمة الجمهور. مديرية تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات، 2012 ، ص7.

3- صوت متلقي الخدمة:

تعتمد الوزارة نموذجاً خاصاً يستهدف جميع الجهات سواءً كانوا افراداً أو مؤسسات، والتي تستفيد من الخدمات التي تقدمها المؤسسة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من الحصول على التغذية الراجعة في ضوء المعايير الموضوعة، ويتم قياسه وتحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة عن طريق مسوحات رضاء متلقي الخدمة أو المقابلات المنظمة، بحيث تقوم بتحديد احتياجاتهم و وضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير، وهي الوقت وجودة المنتج والإجراءات المعلنة للحصول على الخدمة.[1]

4- قياس الأداء ومستوى تقديم الخدمات:

هو تحديد مستوى أداء الخدمة في الوقت الحالي مقارنة مع متطلبات و توقعات متلقي الخدمة، والأهداف الموضوعة للمؤسسة مسبقا، ومستويات الخدمة في مؤسسات أخرى ذات طبيعة عمل مشابهة للمؤسسة.[2]

5- إدارة الإقتراحات والشكاوي:

هي آلية عمل خاصة بالجهات الحكومية وهي عبارة عن قنوات لاستقبال الشكاوي والإقتراحات من متلقي الخدمة وفقاً للمعايير الموضوعة للخدمات بحيث تكون قريبة من متلقي الخدمة و واضحة وأن يتم متابعتها باستمرار بطريقة معلنة ومتاحة للجميع من أجل استخدامها كمدخلات في تحديد

[1] وزارة تطوير القطاع العام، مرجع سابق، ص7.
[2] وزارة تطوير القطاع العام، مرجع سابق، ص8.

احتياجات متلقي الخدمة وخطط التطوير المستقبلية من أجل التحسين المستمر بالتنسيق مع الجهات الحكومية المعنية بالتطوير.[1]

6- تحديد الوحدة الإدارية المختصة بالتطوير المؤسسي في الدائرة:

وهي الوحدة المتخصصة بالتطوير المؤسسي الدائم بما يتلائم مع الأهداف الموضوعة لكل دائرة حكومية، تمتلك الخبرات والمؤهلات من العاملين نتيجة تلقيهم التدريب المتخصص بآليات و أدوات التحسين والتطوير ومعايير الخدمات لضمان تقديم الخدمات بكفاءة، وتضع خطة سنوية لتطوير إجراءات ومعايير الخدمات وفقاً لنتائج قياس الأداء وصوت متلقي الخدمة والتقييم المؤسسي للدائرة.[2]

2-29 الهيكل التنظيمي ورسم السياسات

يمثل الجهاز الإداري الركيزة الأساسية في المؤسسات الحكومية من أجل استغلال الموارد والإمكانات المتاحة في إدارتها وتشغيلها، بتوفير الخطط وبرامج العمل والهياكل التنظيمية والوظيفية. وقد أثارت الأزمة المالية في كل دول العالم- خاصة العربية منها- جدلاً متواصلاً حول أسباب تلك الأزمة. فقد عبر الكثير من السياسيين والإقتصاديين بأنها أزمة اقتصادية ترجع جذورها إلى أسباب اقتصادية وسياسية. وقد اختلف الباحثون حول ذلك، لأن أسباب الأزمة وتداعياتها ربما تكون متعددة الأبعاد والجوانب، منها الإقتصادي ومنها السياسي، لكن هناك بعداً لم يتم التركيز عليه من قبل رجال الإدارة. فربما يكون التعريف

---

[1] وزارة تطوير القطاع العام. مديرية تحسين الخدمات وتبسيط الاجراءات منهجية إدارة الاقتراحات والشكاوى الحكومية، 2012 ، ص7-14.

[2] وزارة تطوير القطاع العام، مرجع سابق.

بتلك الأزمة من المنظور الإداري مكمل للجهود من قبل الآخرين خاصة وأن هناك علاقة وثيقة بين الإدارة والإقتصاد والسياسة.[1]

2-29-1 مفهوم إعادة الهيكلة

ظهر مفهوم إعادة الهندسة (الهندرة) في بداية التسعينات وبالتحديد في عام 1992م، عندما أطلق الكاتبان الأمريكيان مايكل هامر وجيمس شامبي الهندرة كعنوان لكتابهما الشهير "هندرة المنظمات". ومنذ ذلك الحين أحدثت الهندرة ثورة حقيقية في عالم الإدارة الحديث بما تحمله من أفكار غير تقليدية ودعوة صريحة إلى إعادة النظر وبشكل جذري في كافة الانشطة والإجراءات والإستراتيجيات، التي قامت عليها الكثير من المنظمات والشركات العاملة في عالم اليوم.

وقد نشأ مفهوم الهندرة من جذور علوم الإدارة والكمبيوتر. وقد وصفه العديد من المؤلفين بطرق مختلفة – إعادة الهندسة، الهندسة الإدارية، الهندرة – ولقد أصبح هذا المفهوم مشهوراً في أنظمة الأعمال ونظم المعلومات لتوضيح التحول والإنتقال التنظيمي، ومع العديد من التناولات الإدارية الجديدة تتطلب إعادة الهندسة التركيز على العمليات الإدارية بدلاً من الوظيفة أو المهام الوظيفية.

وقد أصبحت الهندرة، هي اللغة السائدة في الإدارة العالمية في العقد الأخير من القرن العشرين كأداة مساعدة وأداة رئيسية جديدة للفكر الإداري، ويقوم هذا المدخل والمبدأ على

[1] ابراهيم، محمد. الإدارة واعادة هيكلة المؤسسات العامة والخاصة المدخل للتميز الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2010، ص 21-37.

نبذ وتغيير المفاهيم والقواعد والفروض التي تبني الإدارة قراراتها على أساسها، والبحث عن قواعد وفروض ومفاهيم جديدة تناسب القرن الحادي والعشرين.

ومن الناحية النظرية البحتة فإن إعادة الهيكلة أداة لتطوير المؤسسات التي تطبقها، وذلك من خلال التغيير الجذري لطرق أدائها لأعمالها.[1]

كما يقصد بعملية إعادة الهيكلة عموماً "إعادة النظر في كل ما يتعلق بكافة نظم وأساليب العمل في المؤسسة، وفي كافة الأنشطة وذلك بالدراسة والتحليل من أجل إعادة التقييم بما يتفق مع الظروف والأوضاع الراهنة وبما يساعد على مواجهة التحديات والمشاكل التي تفرزها التطورات المحلية والعالمية وبمعنى أدق يعني (تعني) إعادة الهيكلة إعادة ترتيب الإختصاصات والعلاقات والأوضاع الداخلية والخارجية بالمؤسسة بما يتفق مع الظروف والأوضاع الحالية والمستقبلية بما يؤدي في النهاية إلى رفع الفعالية لتحقيق رسالة المؤسسة".[2]

عرف مايكل هامر وستيفن ستانتن إعادة الهيكلة على أنها إعادة نظر أساسية وإعادة تصميم جذري لنظم وأساليب العمل، بهذف تحقيق تحسينات جوهرية فائقة وليست هامشية تدريجية في معايير الأداء الحاسمة.[3]

كما عُرفت بأنها أداة مهنية وتقنية متطورة لإحداث تغيير جذري شامل للمنظمة لتلبية طلبات المستفيدين.[1]

---

[1] الشياب، أحمد. أبو حمور، عنان. مفاهيم ادارية معاصرة. الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
[2] ابراهيم، محمد.2010. مرجع سابق، ص189.
[3] مايكل هامر وستيفن ستانتن. ثورة اعادة هندسة العمليات الإدارية، ترجمة/ حسين الفلاحي، آفاق الابداع للنشر والاعلام، الرياض، 2000.

2-29-2 أهداف إعادة هيكلة الجهاز الحكومي:

تهدف إعادة الهيكلة إلى تطوير نهج وطريقة لإعادة بناء على أساس التقييم الدقيق للوضع الحالي للمؤسسات الحكومية القائمة، ويتم ذلك من خلال:[2]

1- إنشاء قاعدة بيانات لتوفير المعلومات الدقيقة حول عدد الوزارات والمؤسسات.

2- تطوير نهج سليم لتحليل وضع الوزارات والمؤسسات الحكومية والإجراءات الإدارية المتبعة فيها تحليلاً وظائفياً.

3- تطوير خطة لتنفيذ برنامج مرحلي لمراجعة الهياكل الإدارية والتنظيمية للمؤسسات.

4- وضع آليات ضابطة تحكم إنشاء أي مؤسسة حكومية جديدة بغية الحد من النمو غير المبرر في عدد المؤسسات الحكومية.

5- مراجعة وضع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ودورها، وهياكلها، ومهامها، وكفاءتها الإدارية، وإصدار التوصيات اللازمة بشأن التحسين المطلوب.

6- وضع خطة تنفيذية لإعادة هيكلة المؤسسات بما في ذلك النهج اللازم اعتماده والخطوات العملية المطلوبة بما فيها التشريعات، والموارد المالية والبشرية، والإجراءات الإدارية.

[1] Gerald,G.Business process management: Integration of quality management and reengineering for enhanced competitiveness, PhD Disseration, University of Kentuchy, 2002, 156 pages.

[2] الأجندة الوطنية

2-29-4 أنشـطة إعـادة هيكلـة الجهـاز الحكـومي المطبقـة فـي وزارة تطـوير القطـاع العام

تسـتند منهجيـة العمـل فـي برنـامج تطـوير القطـاع العـام علـى تنفيـذ مجموعـة مـن المراحـل الأساسـية تنطلـق مـن دراسـة وتحليـل الهيكـل التنظيمـي علـى مسـتوى المؤسسـة والعمـل علـى إعـادة تصـميم هيكـل تنظيمـي يلبـي احتياجـات المؤسسـة بشـكل أفضـل وتشـمل تلـك الأنشـطة ما يلي:[1]

1- تحليل الإطار العام والمؤسسي للهيكل التنظيمي:

ويشـمل دراسـة الإطـار العـام والمحـددات المؤسسـية بتحليـل عناصـر الهيكـل التنظيمـي والـذي يتكـون مـن المهـام والأنشـطة التـي تسـعى الـوزارة لتحقيقهـا، وطبيعـة أداء أنشـطة العمـل داخـل المؤسسـة وتعريـف عناصـر الهيكـل التنظيمـي والتـي يجـب أن تتماشـى مـع الضـوابط المؤسسـية والإطـار العـام ويجـب أن تضـمن الإتـزان بـين المرونـة والضـبط وتسـمح للهيكـل بـأن يسـتجيب بفاعليـة للتغيـرات الداخليـة والخارجيـة للهيكـل وتحديـد الضـوابط المؤسسـية كـذلك دراسـة التشـريعات واللـوائح والقـوانين، ودراسـة عـدد المسـتويات الإداريـة والوحدات والأقسام الإدارية وطرق التواصل وتبادل المعلومات بينها.

2- التحليـل الـوظيفي: هـو الـذي يهـدف إلـى تحليـل ودراسـة المهـام المنفـذة وقنـوات الإتصـال والعلاقـات بـين الوحـدات التنظيميـة المختلفـة، كـذلك تصـنيفات الوظـائف الإداريـة

[1] وزارة تطوير القطاع العام، مديرية اعادة هيكلة القطاع العام، دليل اعادة هيكلة القطاع العام (تصميم الهياكل التنظيمية)، 2012.

والمسميات والرتب الوظيفية في الهيكل التنظيمي وارتباطها بواجبات الوظيفة، كذلك نطاق الإشراف.

3- التحليل الخارجي: التعرف على الهياكل التنظيمية لمؤسسات حكومية رائدة إقليميا والممارسات الرائدة في هذا الخصوص، والعمل على تحليل الفجوات ما بين الهياكل التنظيمية في هذه المؤسسات وهيكل المؤسسة الحالي، بالإضافة إلى دراسة نقاط القوة والضعف للهيكل الحالي، وكذلك العمل على مراجعة رؤيا المؤسسة وأهدافها وتحليل الإستراتيجيات والتطلعات المستقبلية والمواءمة بينها، ودمج المؤسسات ذات المهام والإختصاصات المشتركة.

ثانياً: الإصلاح الإقتصادي في الأردن

2-30 مقدمة

يتسم الإقتصاد الأردني بكونه اقتصاد في طور النمو ويعاني من محدودية الموارد الطبيعية والمالية، وكذلك بتحيز هيكل إنتاجه وصادراته نحو الخدمات، وبوفرة الموارد البشرية المتعلمة والمساندة لتلك القطاعات الخدمية، كالخدمات الطبية والتعليمية والهندسية، إن أحد أبرز التهديدات الإقتصادية الخارجية التي يعاني منها الإقتصاد الأردني، والتي ساهمت في الواقع في إحداث الأزمة المالية الحادة عام 1988، والأزمات المالية المتعددة في سنوات سابقة قريبة جدا يتمثل في قابلية هذا الإقتصاد للتأثر بالبيئة الخارجية.[1]

ومن الجدير بالذكر أنه وخلال الفترة (1988 – 2004) قام الأردن بتطبيق سبعة برامج إصلاح اقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين كان لها دوراً مهماً في تحقيق الإستقرار الكلي المطلوب، وحالياً عاد الأردن للإستعانة بخدمات صندوق النقد والبنك الدوليين نظراً لتفاقم العجز في الموازنة وارتفاع المديونية بشكل كبير وذلك بسبب ارتفاع أسعار النفط والغاز عالمياً وبسبب الأوضاع الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وأحداث ما يسمى الربيع العربي، حيث بدأ الأردن بإلغاء كافة أشكال الدعم المقدم في الموازنة العامة والإستعاضة عنه بدعم نقدي مباشر للمواطنين إضافة لإتباع سياسات مالية مدروسة تتيح للأردن على المدى البعيد تحقيق التوازن المطلوب بين إيراداته المحلية ونفقاته الجارية. ففي مجال السياسة المالية، إتجهت

---

[1] كلية الدفاع الوطني. العلاقة التبادلية بين التنمية الإقتصادية والأمن والدفاع الوطني الأردني، عمان، نيسان 2013.

الحكومة نحو الحد من الطابع التوسعي في الإنفاق بهدف إحتواء العجز المزمن في الموازنة العامة بشكل تدريجي وتخفيف عبء الدين الخارجي وذلك من خلال العمل على تنمية الإيرادات المحلية وترشيد الإنفاق العام إلى جانب تطبيق إصلاحات هيكلية مهمة في عدد من الميادين أبرزها تنفيذ البرنامج الوطني للتخاصية.[1]

سعت الحكومة إلى ضبط الإنفاق العام وتخفيض نسبته إلى الناتج المجلي الإجمالي، حيثُ ركزت بشكل رئيس على ضبط الإنفاق الجاري وليس الإنفاق الرأسمالي. وبناءً على هذا التوجه، سعت الحكومة إلى إزالة الدعم العام المقدم للمحروقات وللمواد التموينية بصورة تدريجية واستبداله بالدعم النقدي المباشر للمستحقين من خلال صندوق المعونة الوطنية ومن خلال برنامج حزمة الأمان الإجتماعي. كذلك قامت الحكومة بترشيد مشترياتها من السلع والخدمات قدر الإمكان وضبط النمو في فاتورة الرواتب والأجور إلى جانب فاتورة التقاعد من خلال الإجراءات الإصلاحية العديدة المتخذة في هذا المجال. بالإضافة لما سبق، فقد استطاعت الحكومة تحقيق نجاح ملحوظ على صعيد تخفيف عبء المديونية الخارجية من خلال شراء أو مبادلة أو شطب أو إعادة جدولة الديون الخارجية مع الجهات الدائنة.[2]

[1] وزارة المالية، نشرات مالية الحكومة المختلفة، 1988- 2004.
[2] وزارة المالية، نشرات مالية الحكومة المختلفة، للسنوات 2005-2012.

2-31 تطورات المالية العامة في الأردن خلال الأعوام 1998-2012

بالنظر إلى الجدول رقم (2-1) أدناه والخاص بتطورات المالية العامة للأعوام 1998 -2012 يمكننا تلخيص وضع الأردن المالي خلاله كما يلي:

جدول رقم (2-1)

خلاصة تطورات المالية العامة للأعوام 1998-2012 (بالمليون دينار)

السنة/البيان	الايرادات المحلية	اقساط القروض المستردة	المنح والمساعدات الخارجية	اجمالي الايرادات	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	اجمالي النفقات	الوفر/العجز	الناتج المحلي الاجمالي / السوق الجاري*	نسبة العجز من الناتج المحلي الاجمالي
1998	1,497	33	172	1,701	1,586	443	2,029	-327	5,610	5.835%
1999	1,585	32	199	1,816	1,560	396	1,956	-140	5,778	2.428%
2000	1,561	49	240	1,850	1,634	336	1,970	-120	5,999	1.997%
2001	1,638	81	249	1,968	1,720	404	2,124	-156	6,364	2.444%
2002	1,677	73	267	2,017	1,783	439	2,222	-205	6,794	3.021%
2003	1,632	44	688	2,363	1,975	467	2,442	-79	7,229	1.093%
2004	2,088	60	667	2,814	2,310	621	2,931	-117	8,091	1.443%
2005	2,523	40	501	3,064	2,470	635	3,105	-40	8,925	0.454%
2006	3,121	44	305	3,469	3,066	794	3,860	-391	10,675	3.667%
2007	3,577	51	343	3,971	3,697	843	4,540	-569	12,131	4.687%
2008	4,327	48	718	5,094	4,473	959	5,432	-338	15,593	2.169%
2009	4,143	45	333	4,521	4,586	1,445	6,031	-1,509	16,912	8.924%
2010	4,220	41	402	4,663	4,747	961	5,708	-1,045	18,762	5.571%
2011	4,155	44	1,215	5,414	5,740	1,057	6,797	-1,383	20,477	6.753%
2012	4,698	29	327	5,054	6,203	675	6,878	-1,824	21,966	8.304%

*المصدر: بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

2-31-1 إجمالي الإيرادات والمنح والمساعدات الخارجية:

بلغت الإيرادات المحلية والمنح الخارجية عام 1998 ما مقداره (1701) مليون دينار وارتفعت خلال عام 2006 لتصل إلى (3469) مليون دينار، أي بزيادة مقدارها (1768) مليون دينار وبنسبة (103.9%) وصولا لمبلغ (5054) مليون دينار عام 2012، أي بزيادة مقدارها (1585) مليون دينار وبنسبة (45.7%). فقد بلغت الإيرادات المحلية في عام 1998 ما مقداره (1530) مليون دينار وارتفعت خلال الأعوام اللاحقة لتصل عام 2006 إلى مبلغ (3121) مليون دينار، حيث نشأت هذه الزيادة نتيجة لارتفاع حصيلة ضريبة الدخل والمبيعات وانخفاض الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى وكذلك ارتفاع الرسوم والإيرادات الأخرى بنسب متفاوتة، ونلاحظ من الجدول (2-1) أن قيمة الإيرادات المحلية قد ارتفعت بنسبة كبيرة عام 2004 عن بقية السنوات السابقة حيث وصلت لمبلغ (2088) مليون دينار بينما كانت تتمحور في السنوات السابقة حول مبلغ (1600) مليون دينار وذلك بسبب جملة من الإجراءات التي نفذتها وزارة المالية بناءً على توصيات صندوق النقد والبنك الدوليين لتحسين كفاءة الإدارة المالية، ومن تلك الإجراءات التي اتخذتها وزارة المالية تعديل بعض التشريعات والإجراءات المالية المتخذة خلال عام 2004 مثل تعديل قانون الضريبة العامة على المبيعات وتعديل قانون ضريبة الدخل وارتفاع بنود الرسوم والرخص والإيرادات غير الضريبية الأخرى. وفي عام 2006 وصلت الإيرادات المحلية لمبلغ مقداره (3121) مليون دينار وبزيادة مقدارها (1033) مليون دينار عن عام 2004 وذلك نتيجة لارتفاع تحصيلات ضريبة الدخل والمبيعات وكذلك ارتفاع الرسوم الجمركية بسبب ارتفاع مستوردات المملكة السلعية التي سجلت ارتفاعا بلغت نسبته (27%) عن الأعوام السابقة تبعاً

لنشرات مالية الحكومة التي تصدرها وزارة المالية، وقد ارتفعت كذلك حصيلة رسوم تسجيل الأراضي جراء الحركة والنشاط الملحوظ الذي شهده الأردن في قطاع الإنشاءات عن تلك الفترة. وفي عام 2012 وصلت الإيرادات المحلية لمبلغ (4698) مليون دينار أي بزيادة مقدارها (1577) مليون دينار، ويعزى سبب الإرتفاع في الإيرادات المحلية لارتفاع تحصيلات ضريبتي الدخل والمبيعات بنسب متفاوتة مائلة إلى الإرتفاع خلال الأعوام 2006–2012 وكذلك الإرتفاع الحاصل في ضريبة بيع العقار ورسوم تسجيل الأراضي بسبب الهجرات المتتالية التي شهدها الأردن نتيجة للظروف الإقليمية المحيطة به.

وقد بلغت المنح والمساعدات الخارجية في عام 1998 ما مقداره (172) مليون دينار وارتفعت خلال الأعوام اللاحقة لتصل عام 2006 إلى مبلغ (305) مليون دينار، ونلاحظ من الجدول (2–1) أن قيمة المنح والمساعدات الخارجية قد ارتفعت في عام 2003 لمستوى قياسي حيث بلغت (688) مليون دينار بينما كانت تتمحور في السنوات السابقة حول مبلغ (170–250) مليون دينار وذلك بسبب ارتفاع حصيلة المنحة الأمريكية المقبوضة خلال هذا العام. وبعد هذا العام بدأت قيمة المنح والمساعدات الخارجية تتذبذب بين سنة وأخرى بسبب عوامل خارجية لا تستطيع الحكومة السيطرة عليها حيث بلغت قيمة المنح والمساعدات الخارجية في حدها الأعلى عام 2011 مبلغ (1215) مليون دينار، وفي عام 2012 وصلت المنح والمساعدات الخارجية لمبلغ (327) مليون دينار أي بانخفاض مقداره (888) مليون دينار، ويعزى سبب الإنخفاض في بند المنح والمساعدات الخارجية إلى ربط الجهات الخارجية المقدمة للمنح موضوع هذه المنح بالمواقف السياسية للمملكة الأردنية الهاشمية تجاه الأحداث التي تجري بالشرق الأوسط.

وبملخص نهائي لموضوع المنح والمساعدات الخارجية المقدمة لموازنة المملكة الأردنية الهاشمية على سنوات الدراسة المعنية نلاحظ أن نسبة نمو هذه المنح متغيرة ومتذبذبة بسبب الظروف السياسية المحيطة بمنطقة الشرق الأوسط وكما يبينها الجدول رقم (2-2) أدناه:

جدول رقم (2-2)

نسبة نمو الإيرادات المحلية والمنح والمساعدات الخارجية للأعوام (1998-2012)

(مليون دينار)

البيان/السنة	الإيرادات المحلية وأقساط القروض	المنح والمساعدات الخارجية	نسبة نمو الإيرادات المحلية وأقساط القروض	نسبة نمو االمنح والمساعدات الخارجية
1998	1,530	172	سنة الأساس	
1999	1,617	199	5.7%	15.7%
2000	1,610	240	-0.4%	20.6%
2001	1,719	249	6.8%	3.8%
2002	1,750	267	1.8%	7.2%
2003	1,676	688	-4.2%	157.7%
2004	2,148	667	28.2%	-3.1%
2005	2,563	501	19.3%	-24.9%
2006	3,165	305	23.5%	-39.1%
2007	3,628	343	14.6%	12.5%
2008	4,375	718	20.6%	109.3%
2009	4,188	333	-4.3%	-53.6%
2010	4,261	402	1.7%	20.7%
2011	4,199	1,215	-1.5%	202.2%
2012	4,727	327	12.6%	-73.1%

* المصدر: بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

2-31-2 إجمالي الإنفاق:

بالنظر إلى جدول رقم (2-1) يتبين أن إجمالي الإنفاق خلال عام 1998 قد بلغ (2029) مليون دينار وارتفع خلال عام 2004 ليصبح بقيمة (2931) مليون دينار حيث تركزت الزيادة في بند النفقات الجارية التي بلغت عام 1998 ما قيمته (1586) مليون دينار وارتفعت في عام 2004 لتصبح (2310) مليون دينار أي بزيادة مقدارها (724) مليون دينار وبنسبة تبلغ (45.6%) مع ارتفاع قيمة النفقات الرأسمالية التي بلغت عام 1998 (443) مليون دينار لتصبح عام 2004 مبلغ (621) مليون دينار وبنسبة تبلغ (40%). ويعزى الإرتفاع في النفقات الجارية إلى زيادة مخصصات الجهاز العسكري وفاتورة التقاعد ورواتب الجهاز المدني وذلك بسبب الزيادة الطبيعية السنوية في هذه النفقات، وارتفعت النفقات الطارئة نتيجة للحرب على العراق، وكذلك ارتفعت مدفوعات فوائد القروض الداخلية نتيجة تسديد الدين العام الداخلي، أما ما يتعلق بزيادة الإنفاق الرأسمالي فهو يعزى للسياسة التي اتخذتها الحكومة بالتوسع في الإنفاق الرأسمالي والذي وضع كهدف من أهداف عملية التصحيح الإقتصادي المتفق عليها مع صندوق النقد والبنك الدوليين لأن التوسع في الإنفاق الرأسمالي يزيد وتيرة النمو الإقتصادي ويوفر بيئة وبنية تحتية ملائمة للمستثمرين وللمواطنين كذلك.

وقد بلغ إجمالي الإنفاق عام 2012 ما قيمته (6878) مليون دينار بارتفاع مقداره (3947) مليون دينار وبنسبة تبلغ (134.6%) عن عام 2004 ويعزى السبب في ذلك الإرتفاع إلى ارتفاع نفقات دعم المحروقات الناتج عن ارتفاع أسعار النفط العالمية وارتفاع تكلفة شبكة الأمان الإجتماعي للفقراء وذوي الدخل المحدود التي نشأت للتخفيف من حدة ارتفاع أسعار المحروقات على هذه الفئات، هذا إضافة لارتفاع المدفوعات على فوائد القروض الداخلية والخارجية، مع التأكيد

على أن قيمة المدفوعات لفوائد القروض الداخلية قد ارتفعت بنسبة أعلى منها للمدفوعات على فوائد القروض الخارجية بسبب توجهات الحكومة بالتركيز على الإقتراض الداخلي في تمويل عجز الموازنة العامة.

جدول رقم (2-3)

نسبة نمو النفقات (جارية ورأسمالية) للأعوام (1998-2012) (بالمليون دينار)

البيان/السنة	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	اجمالي النفقات	نسبة نمو النفقات
1998	1,586	443	2029	سنة الاساس
1999	1,560	396	1956	-3.6%
2000	1,634	336	1970	0.7%
2001	1,720	404	2124	7.8%
2002	1,783	439	2222	4.6%
2003	1,975	467	2442	9.9%
2004	2,310	621	2931	20.0%
2005	2,470	635	3105	5.9%
2006	3,066	794	3860	24.3%
2007	3,697	843	4540	17.6%
2008	4,473	959	5432	19.6%
2009	4,586	1,445	6031	11.0%
2010	4,747	961	5708	-5.4%
2011	5,740	1,057	6797	19.1%
2012	6,203	675	6878	1.2%

*المصدر : بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

2-31-3 العجز المالي:

لقد أصبح عجز الموازنة يحتل مؤخراً صدارة الأجندة الوطنية السياسية بصفته التحدي الأكثر أهمية على الصعيد الإقتصادي. ويتوقف تقييم عجز الموازنة على أوجه وطبيعة الإنفاق الحكومي. فالعجز الناتج عن الإنفاق الجاري بأنواعه المختلفة يعد غير مرغوب فيه لأنه ليس مولداً للإيراد فيكون بذلك مصدراً لمراكمة العجز مرحلاً له عبر الأجيال. في حين أن العجز الناتج عن الإنفاق الرأسمالي، خصوصاً إذا ما تمت إدارته بحكمة من حيث توزيعه و أولوياته يعد عجزاً مرغوباً فيه لا بل ومطلوباً لأنه يوسع قاعدة الاستثمار ويحسن الإنتاجية ويرفع معدلات النمو الإقتصادي.

ولعل من أبرز الأسباب التي قادت إلى العجز في الموازنة كان تدفق عشرات الآلاف من اللاجئين السوريين الى الأراضي الأردنية الأمر الذي شكل ضغطاً على الخدمات والمرافق العامة والبنى التحتية وبالتالي زيادة النفقات الجارية التي تفوق حجماً عن الإيرادات العامة على الرغم من المساعدات والمنح الخارجية التي تشكل جزءاً يسيراً لا يفي بالإنفاق المتزايد.

كما ويعد الصراع السياسي في المنطقة سبباً مؤثراً في العجز لتدني حجم الاستثمارات الأجنبية والعربية المباشرة لسوء الأوضاع في البلدان المجاورة إضافة إلى إغلاق العديد من الأسواق العربية التي تشهد أحداث الربيع العربي أمام الصادرات الأردنية مما أدى إلى تفوق حجم المستوردات على الصادرات كنتيجة حتمية لارتفاع سعر النفط الخام العالمي والذي شهد استيراد كميات أكبر منه لاعتماد شركة الكهرباء الوطنية على النفط الخام في توليد الكهرباء عوضاً عن الغاز المصري الذي انقطع عن المملكة بسبب التفجيرات المتكررة التي لحقت بأنبوب الغاز الواصل الى الأردن.

كما كان لأحداث التوتر السياسي في المنطقة أثراً في انخفاض دخل القطاع السياحي بشكل ملحوظ مما شكل ضغطاً آخر أمام حصيلة الإيرادات العامة والتي تنفق في معظمها في باب النفقات الجارية متجاهلة الإنفاق الرأسمالي مما يؤدي إلى استنزاف موارد الدولة والزج بها في هاوية الديون الخارجية.

و نلاحظ من الجدول أدناه أن العجز المالي للسنوات من 1998-2008 قد تراوح بين (40) مليون دينار سنة 2005 و (391) مليون دينار سنة 2006، وبما نسبته من الناتج المحلي الإجمالي تقريبا (2.5%) لتلك السنوات ولكنه تطور كثيرا في الأعوام اللاحقة ليصبح (8.9%) عام 2009 نتيجة لانخفاض قيمة الإيرادات العامة بشقيها (إيرادات محلية ومنح ومساعدات خارجية) وارتفاع بند النفقات العامة بشكل ملحوظ كذلك في تلك السنة. وبالنظر لسنة 2011 نلاحظ أن نسبة العجز قد بلغت (6.7 %) على الرغم من الإرتفاع الملحوظ في قيمة المنح والمساعدات الخارجية وبقيمة (813) مليون دينار، حيث قابل ذلك ارتفاع آخر في قيمة النفقات العامة بلغ (1089) مليون دينار.

جدول رقم (2-4)

نسبة العجز من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام 1998-2012 (بالمليون دينار)

البيان/السنة	الوفر/العجز	الناتج المحلي الاجمالي / السوق الجاري*	نسبة العجز من الناتج المحلي الاجمالي
1998	327	5,610	5.83%
1999	140	5,778	2.42%
2000	120	5,999	2.00%
2001	156	6,364	2.45%
2002	205	6,794	3.02%
2003	79	7,229	1.09%

2004	117	8,091	1.45%
2005	40	8,925	0.45%
2006	391	10,675	3.66%
2007	569	12,131	4.69%
2008	338	15,593	2.17%
2009	1,509	16,912	8.92%
2010	1,045	18,762	5.57%
2011	1,383	20,477	6.75%
2012	1,824	21,966	8.30%

* المصدر: بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه. ونشرات مالية الحكومة للأعوام المعنية والتي تصدرها وزارة المالية.

2-31-4 تطور أعداد الموظفين في القطاع العام والخاص وتكلفة الرواتب والنفقات التشغيلية:

1- أعداد الموظفين في القطاع الحكومي " فقط حكومة مركزية- وزارات ودوائر ضمن قانون الموازنة العامة للدولة":

كما يبين الجدول رقم (2-5) أدناه فإن نسبة نمو أعداد الموظفين للأعوام المبينة أدناه متقاربة ولكنها ارتفعت بنسبة ملفتة خلال الأعوام 2005 و 2012 وذلك بسبب تثبيت ما يقارب من (17000) عامل خارج جدول التشكيلات. إضافة لتثبيت ما يقارب (1000) عامل آخر على الفئة الأولى.

جدول رقم (2-5)

أعداد الموظفين تبعاً لنظام الخدمة المدنية للأعوام 1995-2012 (بالألف)

السنة	العدد	نسبة النمو
1995	141,328	سنة الأساس
1996	143,762	1.7%

-0.9%	142,510	1997
-2.3%	139,246	1998
1.1%	140,721	1999
2.9%	144,844	2000
3.2%	149,473	2001
1.9%	152,373	2002
1.1%	154,065	2003
1.8%	156,802	2004
3.8%	162,716	2005
2.1%	166,056	2006
6.6%	177,003	2007
4.4%	184,735	2008
5.6%	195,050	2009
0.4%	195,927	2010
2.0%	199,782	2011
7.8%	215,407	2012

*المصدر: جداول التشكيلات للوظائف الحكومية الصادرة عن دائرة الموازنة العامة للأعوام (1995-2012)

2- تكلفة الرواتب في القطاع الحكومي "وزارات ودوائر خاضعة لقانون الموازنة العامة للدولة":

بالنظر إلى جدول رقم (2-6) الذي يبين تطور تكلفة الرواتب للأعوام 1998-2012 نلاحظ أن النسب تبدو متقاربة وطبيعية في مختلف الأعوام باستثناء وجود نسب شاذة بدأت بالظهور في الأعوام 2005 -2012 سببها تثبيت ما يقارب (17000) عامل خارج جدول التشكيلات. إضافة لتثبيت ما يقارب (1000) عامل آخر على الفئة الاولى، إضافة لتنفيذ جملة من الإصلاحات المتعلقة بمنظومة الأمان الإجتماعي شملت زيادة رواتب الموظفين والمتقاعدين

ومتلقي المعونة الوطنية مقارنة بنسبة التضخم، هذا بالإضافة لتنفيذ برنامج إعادة هيكلة الرواتب الذي جرى مؤخراً.

جدول رقم (2-6)

تكلفة الرواتب الجارية في القطاع الحكومي (حكومة مركزية) للأعوام 1998-2012

(بالألف دينار)

السنة	اجمالي الرواتب"الجارية"	قيمة التغير	نسبة النمو
1998	339,038	سنة الأساس	
1999	343,431	4,393	1.3%
2000	365,998	22,567	6.6%
2001	384,140	18,142	5.0%
2002	401,609	17,469	4.5%
2003	418,524	16,915	4.2%
2004	442,447	23,923	5.7%
2005	475,637	33,190	7.5%
2006	514,322	38,685	8.1%
2007	570,447	56,125	10.9%
2008	730,247	159,800	28.0%
2009	773,600	43,353	5.9%
2010	829,598	55,998	7.2%
2011	950,229	120,631	14.5%
2012	1,108,958	158,729	16.7%

*بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

ولقد قامت وزارة المالية خلال عام 2008 وبالتعاون مع الوزارات والدوائر الحكومية المعنية بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بتعزيز شبكة الأمان الإجتماعي في المملكة وبكلفة إجمالية قدرت بحوالي (466) مليون دينار.

ومن أبرز الإجراءات التي تم تنفيذها على هذا الصعيد ما يلي:

أ- منح زيادة على الراتب الأساسي للعاملين في الجهاز الحكومي المدني والأجهزة العسكرية والأمنية بنسبة (8%)، ومنح زيادة إضافية مقطوعة بحيث تبلغ إجمالي الزيادة على الرواتب الاجمالية (50) دينار لمن تقل رواتبهم عن (300) دينار و (45) دينار لمن تزيد رواتبهم عن ذلك.

ب- منح زيادة على رواتب المتقاعدين العسكريين والمدنيين بمقدار (50) دينار لمن تقل رواتبهم عن (300) دينار و (45) دينار لمن تزيد رواتبهم عن ذلك.

ج- العمل على تعديل الرواتب للهيئات التدريسية والإداريين في الجامعات الرسمية بزيادة العلاوة الإضافية للهيئات التدريسية بمقدار يتراوح بين (30) دينار لمساعد البحث و (200) دينار لمن يشغل رتبة أستاذ، وزيادة العلاوة الإضافية للموظفين الإداريين والفنيين بمبلغ (20) دينار لكل منهم شهرياً.

د- العمل على تعديل نظام الخدمة القضائية للقضاة النظاميين والشرعيين بحيث يتضمن زيادة الرواتب الأساسية والعلاوة القضائية بنسب تتراوح بين (36%) إلى (74%).

هـ- القيام بزيادة مقدار المعونة الوطنية التي يتلقاها الفقراء من الصندوق بواقع (10) دنانير شهرياً للفرد الواحد، على أن لا تتجاوز قيمة المعونة الشهرية للفرد مبلغ (36) دينار وللأسرة (180) دينار.

و- تقديم دعم نقدي مباشر للأفراد من غير العاملين والمتقاعدين من القطاع العام ولمن تقل حصته من دخل أسرته السنوي عن 1000 دينار.

ز- زيادة رواتب متقاعدي المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي بمبلغ (30) دينار شهريا.

ح- تقديم دعم إضافي للخبز للحفاظ على سعره بعد رفع أسعار السولار.

ط- عدم رفع أسعار الكهرباء على الشريحة التي تستهلك أقل من (160) كيلو واط شهرياً.

ي- تنفيذ المكرمة الملكية السامية بمنح موظفي ومتقاعدي القطاع العام مبلغ (100) دينار.

وفي نهاية عام 2011 تبنت الحكومة برنامجاً لإعادة هيكلة الرواتب في القطاع العام المدني يهدف إلى توحيد مرجعية إدارة الموارد البشرية من خلال إخضاع المؤسسات المستقلة لمظلة نظام الخدمة المدنية، بهدف ضبط النمو المتزايد وغير المبرر في الرواتب والزيادات السنوية وصندوق الإدخار وإيقاف المزايا الخيالية الأخرى التي أرهقت الموازنات مثل مكافأة نهاية الخدمة وصندوق الإسكان والتأمين على الحياة وغيرها.

هذا بالإضافة إلى التخفيف من التباين والتشوهات في سلم الرواتب والعلاوات ليس فقط في المؤسسات المستقلة بل أيضاً في الوزارات والدوائر الخاضعة بالأساس لنظام الخدمة المدنية علماً بأن هذه التشوهات لا تعود فقط للأطر الناظمة (الأنظمة والتعليمات) بل أيضاً للممارسة الفعلية. هذا بالإضافة إلى بُعد آخر في غاية الأهمية وهو العدالة والمساواة في فرص التعيين في مؤسسات القطاع العام.

ولقد اتخذت الحكومة قراراً بإعادة هيكلة رواتب العاملين في المؤسسات المستقلة وعددهم بحدود (12325) وتم إخضاع هذه المؤسسات لنظام الخدمة المدنية اعتباراً من 1/1/ 2012 وذلك بهدف إيقاف الإمتيازات الخيالية التي كان يحظى بها موظفي هذه المؤسسات وضبط النمو المتسارع في الرواتب. حيث ساهمت هذه الإمتيازات بإرهاق موازنات هذه المؤسسات، لدرجة لو بقيت هذه الإمتيازات لوصلت بعض هذه المؤسسات في المستقبل إلى مرحلة تكون عاجزة عن

الوفاء بمستحقات موظفيها عليها، وبالذات ما يتعلق منها بمكافآت نهاية الخدمة التي كانت تصل أحيانا في بعض المؤسسات المستقلة لـ (100) ألف دينار لكل موظف.

3- أعداد الموظفين في الحكومة العامة (حكومة مركزية ومؤسسات مستقلة ومنظمات دولية):

بالنظر إلى الجدول رقم (2-7) أدناه يتبين أن أعداد الموظفين في القطاع العام ترتفع بشكل مضطرد من عام لآخر حيث كان عدد الموظفين في القطاع العام في عام 2000 يبلغ (337,700) وأصبح في عام 2012 (490,896) وبمقارنة حجم القوى العاملة في القطاع العام معها في القطاع الخاص يتبين أن حجم القوى العاملة في القطاع الخاص أكبر منها في القطاع العام حيث بلغ متوسط نسبة موظفي القطاع العام من إجمالي الموظفين للأعوام 2000-2012 ما نسبته تقريبا (37%) بينما كان متوسط نسبة موظفي القطاع الخاص تبلغ تقريبا (62.5%).

جدول رقم (2-7)*

أعداد الموظفين في القطاع العام والخاص للأعوام 2000-2012

2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	القطاع
215,407	199,782	195,927	195,050	184,735	177,003	166,056	162,716	156,802	154,065	152,373	149,473	144,844	حكومة مركزية
275,489	283,869	269,069	267,846	267,445	254,983	220,602	206,858	197,251	188,879	179,767	170,586	192,856	مؤسسات مستقلة
490896	483651	464996	462896	452180	431986	386658	369574	354053	342944	332140	320059	337700	القطاع العام
769776	759547	763069	751051	716752	702073	662755	647191	651907	618859	611514	592379	560901	القطاع الخاص
7435	7772	7883	6574	3769	6388	6434	6915	6774	7368	7958	7604	9713	منظمات دولية
1268107	1250970	1235948	1220521	1172701	1140447	1055847	1023680	1012734	969171	951612	920042	908314	المجموع

*المصدر: http://www.almanar.jo/AlManarWeb/Default.aspx?tabid=102

4- تطوّر النفقات التشغيلية:

بالنظر إلى جدول رقم (2-8) يتبين أن النفقات التشغيلية الجارية للوزارات والدوائر الحكومية التابعة لقانون الموازنة العامة متذبذبة ومختلفة من عام لآخر فقد بدأت عام 1998 بمبلغ (118) مليون دينار وبدأت بالإنخفاض التدريجي في الأعوام (1999-2002) بنسب متفاوتة، وفي نهاية عام 2003 و 2004 ارتفعت النفقات التشغيلية بنسب كبيرة بلغت ما بين (18%) و (26%) للعامين على التوالي وسبب هذه الزيادات هو ارتفاع مصاريف المحروقات بسبب ارتفاع أعداد السيارات الحكومية مقارنة بالأعوام السابقة. وفي الأعوام اللاحقة تباينت نسب الإرتفاع والإنخفاض على النفقات التشغيلية نتيجة لإرتفاع تكلفة النفط عالميا وزيادة فاتورة المحروقات إضافة لإرتفاع كلف صيانة الآلات والأجهزة والمعدات المختلفة والتي تعتبر بمجملها نفقات تشغيلية جارية.

جدول رقم (2-8)

تطور النفقات التشغيلية للأعوام 1998-2012 (بالمليون دينار)

السنة	اجمالي النفقات التشغيلية	قيمة التغير	نسبة النمو
1998	118.0	سنة الأساس	
1999	97.7	-20	-17.2%
2000	98.5	1	0.8%
2001	105.8	7	7.4%
2002	103.3	-3	-2.4%
2003	122.4	19	18.5%
2004	154.9	33	26.6%
2005	144.0	-11	-7.0%
2006	227.5	84	58.0%

-11.9%	-27	200.4	2007
34.1%	68	268.8	2008
20.9%	56	325.1	2009
-5.1%	-17	308.4	2010
-12.0%	-37	271.3	2011
-13.2%	-36	235.5	2012

*بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

2-31-5 الإنفاق على برامج الإصلاح للوزارات والدوائر الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة للدولة:

1. **الإنفاق على برامج التدريب والتأهيل لموظفي الحكومة " ضمن قانون الموازنة":**

بالنظر إلى الجدول رقم (2-9) والذي يبين حجم الإنفاق على برامج التدريب والتأهيل لموظفي الحكومة من عام 1998-2012 يتبين أن حجم الإنفاق على التدريب قد كان يبلغ عام 2007 (33,169) مليون دينار وانخفض في العام اللاحق 2008 ليصبح (7404) مليون دينار بانخفاض قيمته (25,765) مليون دينار والسبب في ذلك يعود إلى إلغاء كافة مخصصات الموازنة على التدريب والتعليم والخاصة بكل مما يلي " **والتي كانت ترصد ضمن موازنة وزارة المالية على برنامج البعثات العلمية والتدريب**":

- المكرمة الملكية.
- رسوم مبعوثي جامعة مؤتة.
- مخصصات وزارة التعليم العالي.
- خطة التدريب الوطنية.

• صندوق دعم الطالب الفقير.

ولكن نلاحظ ارتفاع حجم الإنفاق على التدريب والتأهيل في الأعوام اللاحقة بنسب متفاوتة حتى وصل حجم الإنفاق الفعلي على التدريب عام 2012 لمبلغ (20.143) مليون دينار، مما يعني إعادة اهتمام الحكومة ببرامج التدريب المقررة لموظفيها لتنمية قدراتهم ومهاراتهم في العمل لما فيه مصلحة العمل أولاً وأخيراً.

جدول رقم (2-9) الإنفاق على برامج التدريب والتأهيل لموظفي الحكومة *بالألف دينار

الانفاق على برامج التدريب والتأهيل لموظفي الحكومة	
السنة	**المبلغ**
1998	15870
1999	13534
2000	13902
2001	13891
2002	16773
2003	18554
2004	25136
2005	23656
2006	35550
2007	33169
2008	7404
2009	8136
2010	14841
2011	15862
2012	20143
الاجمالي	276421

*بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

2. **الإنفاق على برامج إصلاح القطاع العام:** بالنظر إلى جدول رقم (2-10) أدناه والذي يبين حجم الإنفاق على برامج إصلاح القطاع العام ضمن موازنة وزارة تطوير القطاع العام للأعوام

المبينة بالجدول يتبين أن هنالك اهتمام أكبر ببرامج الإصلاح قد بدأت منذ عام 2008 وبلغت ذروتها عام 2011 بسبب تبني الحكومة لسياسات إصلاحية للقطاع العام من ناحية تنمية الموارد البشرية ورفع كفاءتها وفاعليتها إضافة لبرنامج إعادة هيكلة الرواتب الذي تم تبنيه فعلياً عام 2011 لكافة موظفي القطاع العام.

جدول رقم (2-10)

الإنفاق على برامج إصلاح القطاع العام ضمن موازنة وزارة تطوير القطاع العام

***بالألف دينار**

الإنفاق على برامج اصلاح القطاع العام	
السنة	**المبلغ**
2006	768
2007	859
2008	1607
2009	1750
2010	1644
2011	2637
2012	1799
الاجمالي	11064

*المصدر: بيانات الحساب الختامي للدولة لأعوام الدراسة المبينة أعلاه.

المبحث الخامس

الدراسات السابقة

يتناول هذا المبحث مراجعة الدراسات السابقة العربية والأجنبية المتعلقة بموضوع البحث، حيث تم الإطلاع على الدراسات التي طُبقت في القطاع العام في مجال الإصلاح والتطوير الإداري والمالي للإستفادة من تلك الدراسات، متوخين في ذلك عدم تكرار نفس عناوين هذه الدراسات، وكذلك الإطلاع على الدراسات الأجنبية ذات العلاقة بموضوع الدراسة الحالية والإستفادة من الجوانب النظرية والتطبيقية فيها لرفد هذه الدراسة.

2- 32 الدراسات المحلية

1- **دراسة قام بها كاظم عادل أحمد الغول (2006) بعنوان:**

" تقدير درجة أهمية تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام بوزارة التربية والتعليم الأردنية من وجهة نظر القادة التربويين"[1]

هدفت الدراسة الى التعرف على درجة أهمية تطبيق برنامج إصلاح القطاع العام بوزارة التربية والتعليم الأردنية من الفترة (2000–2004)، كذلك درجة أهمية تطبيق البرنامج الإصلاحي للفترة التي تليها (2005–2009) من وجهة نظر القادة التربويين. تمحورت الدراسة حول ستة مجالات رئيسة هي: صنع السياسات وإدارة الموارد البشرية، وإدارة الأداء وإعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها والإدارة الإلكترونية وإدارة الموارد المالية. اعتمدت الدراسة أداة بحث واحدة وهي الإستبانة لتقدير

[1] الغول، كاظم. " تقدير درجة اهمية تطبيق برنامج اصلاح القطاع العام بوزارة التربية والتعليم الأردنية من وجهة نظر القادة التربويين". رسالة دكتوراه غير منشورة، كلية التربية، جامعة اليرموك، 2006.

درجة أهمية تطبيق برنامج اصلاح القطاع العام. وتكون مجتمع الدراسة من جميع مديري الإدارات والمديرين المختصين في مركز وزارة التربية والتعليم الأردنية وفي المديريات التابعة لمركز الوزارة، وعددهم (164) مديراً، وتكونت العينة من مجتمع الدراسة بأكمله. وكانت أهم النتائج التي توصلت إليها هذه الدراسة أن تقديرات القادة التربويين لدرجة تطبيق مجالات البرنامج الإصلاحي خلال فترة الدراسة كانت بدرجة متوسطة، بينما كانت تقديراتهم لأهمية تطبيق مجالات البرنامج الإصلاحي لنفس الفترة بدرجة عالية.

2- دراسة قام بها علاء الدين المومني (2005) بعنوان:

"تحليل سياسات إدارة الموارد البشرية في برنامج إصلاح القطاع العام وأثرها على الخدمة المدنية في الأردن"[1]

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل السياسات الجديدة لإدارة الموارد البشرية في برنامج إصلاح القطاع العام وهي (سياسات الإختيار والتعيين، وتقييم وإدارة الأداء، والرواتب والعلاوات)، وتوضيح أثرها على الخدمة المدنية، للكشف عن مدى إمكانية تطبيقها بما يحقق نتائج أفضل في القطاع العام. كما سعت الدراسة إلى التأكد من مدى تحقيق السياسات الجديدة لمعايير المساواة وتكافؤ الفرص، والجدارة والإستحقاق، والرقابة والشفافية ومستوى الأداء. شملت عينة الدراسة (68) فرداً يشغلون مراكز محددة في (162) وزارة ومؤسسة ودائرة في الأردن. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن سياسة الاختيار والتعيين في نظام الخدمة المدنية تحقق المساواة وتكافؤ الفرص ومستوى أفضل من الأداء وأسس الجدارة والإستحقاق بدرجة مرتفعة، في حين تحقق الشفافية

[1] المومني، علاء الدين. "تحليل سياسات إدارة الموارد البشرية في برنامج اصلاح القطاع العام واثرها على الخدمة المدنية في الأردن". رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، 2005، ص173- 220.

وتسهل الرقابة بدرجة متوسطة. كذلك لا تعزز سياسات إدارة الموارد البشرية الممارسات الإدارية للواسطة والمحسوبية في نظام الخدمة المدنية.

3- دراسة قام بها فوزي عبدالله العكش(2004) بعنوان:

"**الإصلاح الإداري في الأردن – دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي**"[1]

دراسة وصفية هدفت إلى تشخيص أسباب تخلف الجهاز الإداري في الأردن والحلول المقترحة، وذلك من وجهة نظر الموظفين العاملين في وزارات الدولة ودوائرها. ولتنفيذ ذلك فقد تم تطوير استبانة لهذا الغرض جرى توزيعها على عينة من موظفي الوزارات والدوائر الحكومية مجتمع الدراسة والذي تكون من (22) وزارة ودائرة حكومية. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن تدني مستوى الرواتب وغياب نظام حوافز فعال هما من الأسباب الرئيسة التي تجعل من الإصلاح الإداري ضرورة ملحة، وأن عدم اختيار كفاءات جيدة يعود إلى أسباب سلوكية ترتبط بسيطرة المحسوبية والعشائرية ، وأن إهمال إعادة هيكلة الجهاز الحكومي هو من أهم الأسباب التي تجعل من الإصلاح الإداري ضرورة ملحة. حيث تعود أسباب انخفاض مستوى أداء الخدمات الى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ويعزى ذلك أيضاً إلى عدم اختيار كفاءات جيدة بسبب سيطرة المحسوبية والعشائرية.

[1] العكش، فوزي. "الإصلاح الإداري في الأردن – دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي". جامعة دمشق، 2 (19)،2003، ص211-252.

4- دراسة قامت بها أمل حمد الفرحان (2000) بعنوان:

" الثقافة التنظيمية والتطوير الإداري في مؤسسات القطاع العام الأردني -دراسة تحليلية-"[1]

هدفت هذه الدراسة الى التعرف على مدى توفر الثقافة التنظيمية والتطوير الإداري في مؤسسات القطاع العام الأردني، ودراسة العلاقة بينهما، ومعرفة تأثير حجم المؤسسة على هذه العلاقات. استخدمت الباحثة استبانة خاصة تم تطويرها لأغراض الدراسة تم توزيعها على عينة الدراسة التي بلغت (400) موظف، حيث تكون مجتمع الدراسة من (91) وزارة ودائرة ومؤسسة حكومية. وبينت نتائج الدراسة

توفر أبعاد التطوير الإداري بنسبة متوسطة بلغت حوالي 69,65%، وتراوحت هذه النسب من 74,04% في استخدام تكنولوجيا الحاسوب إلى 60,32% في تنمية القوى البشرية. كذلك بينت الدراسة وجود علاقة معنوية بين كافة أبعاد الثقافة التنظيمية مجتمعة ومنفردة وبين التطوير الإداري، ووجود علاقة ارتباط معنوية بين الثقافة التنظيمية وكافة أبعاد التطوير الإداري مجتمعة ومنفردة، كذلك وجود علاقة ارتباط معنوية بين أبعاد التطوير الإداري منفردة ومفهوم التطوير بشكل عام.

[1] الفرحان، امل. " الثقافة التنظيمية والتطوير الإداري في مؤسسات القطاع العام الأردني -دراسة تحليلية-". المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية-العلوم الانسانية-،1، (6)، 2003، ص15-38.

5- دراسة قام بها أنيس خصاونة (1999) بعنوان:

"Obstacles to Administrative Reform and Development in Central Government Organizations in Jordan: Civil Servants View"[1]

معوقات الإصلاح الإداري والتطوير في مراكز الوزارات الأردنية: من وجهة نظر موظفي الخدمة المدنية

هدفت الدراسة إلى البحث في إتجاهات الموظفين الحكوميين نحو الإصلاح والتنمية الإدارية في الأردن. وقد تم في هذه الدراسة استطلاع اتجاهات الموظفين نحو عشرة من العوامل التي من المتوقع أن تشكل معوقات للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية. تم تطوير استبانة لتحقيق أهداف الدراسة تم توزيعها على عينة تم اختيارها عشوائيا، شملت 15 وزارة، وتم اختيار (30) موظف بطريقة عشوائية من كل وزارة، وقد بلغ مجموعهم (450) موظفاً. وبينت نتائج الدراسة أن العوامل العشرة التي تمت دراستها تشكل معوقات للتنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الأردن. وقد تبين أن ثمانية من العوامل التي تمت دراستها تعيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية إلى درجة عالية في حين أن عاملين فقط أظهرا درجة متوسطة من الإعاقة. وقد شكل ضعف جدارة والتزام القيادات الإدارية أبرز العوامل المعيقة للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية متبوعاً حسب مرتبة الإعاقة بشكلية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية، وعدم توفر التدريب الفعال، وعدم توفر قاعدة علمية، وعدم كفاية الموارد المالية، وعدم توفر الدعم الكافي من قبل الموظفين لبرامج وجهود الإصلاح والتنمية الإدارية.

[1] Kassawneh, Anis. Obstacles to Administrative Reform and development in central government organizations in Jordan: civil servants view. Mu'tah Journal for Research and Studies, Vol. 14, No. 3, 1999, pp. 21-52. (Arabic Journal)

6- دراسة قامت بها لانا المعايطة (1998) بعنوان:

تقييم سياسات الإصلاح الإقتصادي في المجالين المالي والتمويلي في الأردن (1989-1997)[1]

هدفت هذه الدراسة إلى تقييم سياسات الإصلاح الإقتصادي في المجال المالي والتمويلي في الفترة (1989 -1997)، ومعرفة إلى أي مدى استطاعت السياسات المالية والتمويلية أن تساهم في مجال سياسات التحرير الإقتصادي التي دعا إليها صندوق النقد الدولي، من خلال وجوب تطبيق برامج الإصلاح. اعتمدت الدراسة منهجية تحليلية ونظرية باستعراض سياسات وأهداف البرنامج الإقتصادي وكذلك استعراض التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية خلال فترة الدراسة، كما اعتمدت الدراسة منهجية من الناحية القياسية من خلال قياس أثر السياسات المالية والتمويلية على النشاط الإقتصادي في الأردن من خلال استخدام نموذج سانت لويس (St.Louis). وتوصلت الدراسة من النظرة التحليلية والنظرية إلى أن الإصلاح الإقتصادي في هذا المجال حقق نتائج إيجابية مقبولة، ولكن بقدر أقل من المتوقع تحقيقه لوجود بعض السلبيات لسياسات التصحيح في الأردن ومنها، أن تنفيذ سياسات الإصلاح الإقتصادي يترتب عليها تكلفة اجتماعية نتيجة للإنكماش الإقتصادي الذي يحصل عادة مع بدء التنفيذ، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة البطالة، وخفض المداخيل الفردية الحقيقية، كما تؤدي عملية ترشيد المؤسسات العامة إلى الإستغناء عن بعض العاملين فيها، فتزيد البطالة وتزيد نسبة

[1] معايطة، لانا. تقييم سياسات الإصلاح الإقتصادي في المجالين المالي والتمويلي في الأردن (1989-1997). رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة اليرموك، 1998.

الإعالـة ممـا يبـرز ظـاهرة الفقر، ويتـزامن ذلـك مـع خفـض الإنفـاق علـى النـواحي الإجتماعيـة مـن قبـل الدولـة وخصوصـاً فـي مجـالات الصـحة والتعلـيم والنقـل. كـذلك يـؤثر تخفـيض عجـز الماليـة، بشـكل مباشـر فـي مسـتوى التشـغيل والـتخلص مـن العمالـة الزائـدة فـي القطـاع الحكـومي والقطـاع العـام، كمـا يتضـمن تخفـيض مسـتوى الأجـور الحقيقيـة بزيـادة الأجـور الإسـمية بمعـدلات تقـل عـن معـدل التضـخم، وتـؤدي السياسـات الكليـة (الماليـة والتمويليـة) إلـى رفـع تكـاليف المعيشـة بسـبب تخفـيض (وأحيانـا إلغـاء) دعـم السـلع الإسـتهلاكية والخـدمات الإجتماعيـة. وأظهـرت الدراسـة أيضـاً أن تـأثير متغيـرات السياسـة النقديـة والتمويليـة جـاءت أكبـر مـن تـأثير المتغيـرات الماليـة، إلا أن النمـوذج أظهـر نتـائج سـلبية بالنسبة إلى النشاط الإقتصادي نتيجة تطبيق برامج التصحيح الإقتصادي في الأردن.

7- **دراسة قام بها محمد الحنيطي (1994) بعنوان:**

" **إتجاهات المديرين نحو التطوير والإصلاح الإداري في أجهزة القطاع العام في الأردن**"[1]

دراسـة ميدانيـة هـدفت إلـى التعـرف علـى آراء المـديرين فـي المسـتويات الإداريـة الـثلاث (العليـا، والوسـطى، والـدنيا) حـول موضـوع التطـوير الإداري فـي الـوزارات والـدوائر الحكوميـة والمؤسسـات العامة، وركزت هذه الدراسة على الأهداف والمشاكل والحلول التي تساعد في تحسين أداء الاجهزة الحكوميـة. اعتمدت هذه الدراسـة علـى المنهج الوصـفي، ولتحقيق هذه الأهداف تم توزيـع (256) استبانة على المستويات الإدارية الثلاث في (68) مؤسسة من القطاع العام. ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة كانت أن الأجهزة الإدارية في القطاع العام تعاني من نقص في القوى العاملة

[1] الحنيطي، محمد،1994، مرجع سابق، ص 313-360.

المدربـة، وعـدم تناسـب الرواتـب المدفوعـة للعـاملين وغـلاء المعيشـة، كـذلك عـدم مشـاركة كافـة المستويات الإدارية في جهود التنمية واقتصارها على الإدارة العليا.

8- دراسة قام بها عبد الباري درّة (1990) بعنوان:

Assessment of Training Needs within the Context of Administrative Reform in Jordan[1]

تقييم الاحتياجات التدريبية ضمن منهج الإصلاح الإداري في الأردن

تناولت هذه الدراسة جهود الإصلاح الإداري كأداة لزيادة كفاءة وفعالية النظام الإداري، وهدفت إلى بيان أهمية تقييم احتياجات التدريب كعملية ضمن سياق التدريب والإصلاح الإداري في مؤسسات القطاع العام وأثرها على عملية الإصلاح الإداري. استهدفت الدراسة وحدات التطوير والتدريب الإداري في مؤسسات الدولة الممثلة باستخدام أسلوب المقابلات مع (57) إدارياً من تلك الوحدات في الأردن. وأشارت نتائج الدراسة إلى أن تقييم إحتياجات التدريب يعتبر عنصراً حاسماً في عملية التدريب الإداري، وكذلك أهمية التدريب الإداري كنهج إصلاحي إداري شامل. وأظهرت الدراسة أن تقييم الإحتياجات التدريبية يتم بطريقة إنطباعية وليست مدروسة. كذلك أشارت النتائج إلى أن العاملين في وحدات التدريب غير مؤهلين بما فيه الكفاية للتعامل مع مهمتهم بشكل عام وتقييم الإحتياجات التدريبية بشكل خاص، وقد أوصت الدراسة باختيار الكفاءات في وحدات التطوير

[1] Abdel Bari Durra, "Assessment of Training Needs within the Context of Administrative Reform in Jordan", International Journal of Manpower, Vol. 11 No. 7,1990, pp.3 - 10

والتدريب الإداري، واستخدام برامج تدريبية قائمة على الإحتياجات الوظيفية وأهمها التدريب أثناء العمل وأهمية تقييم تلك البرامج.

2- 33 الدراسات العربية

إن الدراسات العربية والحديثة المتعلقة بالإصلاح والتطوير الإداري قليلة إلى حد ما، وذلك بالمقارنة بعدد الدراسات التي أجريت في إطار البيئة الأجنبية. كما أن هناك نقصاً واضحاً في الكتابات والدراسات النظرية والميدانية المتعلقة بالإصلاح الإداري، وغياب واضح لدراسة عملية الربط بين الإصلاح والتطوير الإداري وعجز الموازنة العامة في مؤسسات القطاع العام في الدول العربية. ونظراً لعدم توفر دراسات عربية ذات علاقة مباشرة بموضوع الدراسة، فقد ارتأت الباحثة الاسترشاد ببعض الدراسات التي تمس موضوع الدراسة الحالية في البيئة العربية.

1- **دراسة قام بها عبدالله العزيزي (2008) بعنوان:**

"تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة لنظام الخدمة المدنية بسلطنة عُمان"[1]

دراسة ميدانية هدفت إلى وصف جهود التطوير الإداري ومعوقاتها، والتعرف على مستوى فعالية جهود التطوير الإداري، من تدريب وحوافز ونظم معلومات إدارية، كذلك فعالية الإجراءات والوصف الوظيفي وتفويض السلطة، بالإضافة الى التعرف على معوقات جهود التطوير الإداري في الاجهزة الحكومية في سلطنة عُمان. واعتمدت الدراسة على منهجية البحث الوصفي التحليلي،

[1] العزيزي ، عبدالله."تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة لنظام الخدمة المدنية بسلطنة عُمان". الإداري،2008، ص 151-159.

حيث قام الباحث بتطوير إستبانة لجمع البيانات من خلال مجتمع الدراسة الذي شمل جميع العاملين في مراكز الوزارات التابعة للخدمة المدنية في سلطنة عُمان، حيث تم اختيار عينة من العاملين في هذه الوزارات، وبلغ عددهم (791) مشاركاً. وكان من أهم النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة، أن هناك عوامل تعيق جهود التطوير الإداري بدرجة متوسطة وهي عوامل إدارية ومالية وقانونية واجتماعية. كذلك وجد أن مستوى فعالية أبعاد برامج التطوير الإداري وهي (التدريب والحوافز ونظم معلومات إدارية وفعالية الإجراءات والوصف الوظيفي وتفويض السلطة) جاءت بدرجة متوسطة.

2- دراسة قام بها محمد قاسم القريوتي و عوض خلف العنزي (2004) بعنوان:

"جهود التطوير الإداري في الكويت: دراسة تقييمية ميدانية"[1]

وهدفت إلى تقييم جهود الإصلاح الإداري في جميع الوزارات والإدارات والهيئات الحكومية في الكويت من خلال ما إتخذ من خطوات عن طريق الإصلاح والتطوير الإداري، كذلك العلاقة بين تنفيذ الإصلاحات الإدارية وبين بعض المتغيرات مثل حجم الضغوط السياسية والإقتصادية، وطبيعة عمل الجهة المبحوثة. وشملت عينة الدراسة جميع الإداريين القياديين المسؤولين عن إدارة جهود التطوير الإداري في جميع الجهات الحكومية في دولة الكويت، وهي الوزارات والإدارات والهيئات الحكومية. من أهم نتائج الدراسة كانت تدني محصلة الجهود المبذولة في مجال التطوير الإداري، والإهتمام الكبير بالتدريب باعتباره مظهراً رئيسياً لجهود التطوير الإداري، وغياب معايير موضوعية لقياس الأداء المؤسسي، كذلك الإنتقائية والجزئية وعدم التكامل في جهود التطوير،

[1] القريوتي، محمد. والعنزي، خلف.2004. "جهود التطوير الإداري في الكويت: دراسة تقييمية ميدانية". الإدارة العامة، 3 (44)، 2004،ص 573-626.

والإهتمام القليل بالتطوير الإداري في المجالات الأكثر تأثيراً وانعكاساً إيجابياً على المستفيدين من الخدمات العامة.

3- دراسة قامت بها ليلى مصطفى البرادعي (2004) بعنوان:

"الاتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري – دراسة مسحية –"[1]

هدفت هذه الدراسة إلى استعراض أهم الإتجاهات المعاصرة للإصلاح الإداري، والجدل الدائر حولها منذ منتصف الثمانينات وأوائل التسعينات حتى الآن. ولقد حاولت هذه الدراسة استطلاع أهم ملامح النسق المعرفي الذي يحكم حركات الإصلاح الإداري المعاصر، كما تناولت الجدل الدائر حول "الإدارة العامة الجديدة" وأهم الإنتقادات الموجهة إليها سواء من حيث درجة الحداثة، أو الطبيعة الخاصة لحقل الإدارة العامة، أو الدفع بعدم ملائمة نموذج واحد لكل الثقافات ولكل الدول. وحاولت هذه الدراسة تفسير وتبرير الأسباب والدوافع المؤدية إلى التطور والتغير الكبير في حركات الإصلاح في التسعينات.

وتلخصت أهم نتائج الدراسة بأنه كان هنالك تحول عن النظام البيروقراطي أو الإدارة العامة التقليدية التي كانت سائدة منذ إنشاء حقل الإدارة العامة حتى الربع الأخير من القرن العشرين. وشملت النتائج العوامل التي دفعت إلى حركات الإصلاح الإداري وهي عوامل سياسية تتمثل في إتساع الفجوة بين توقعات المواطنين وقدرة الحكومات على تلبية هذه التوقعات، وبالتالي فرضت مزيداً من الضغوط للتغيير، وعوامل إقتصادية تتمثل في زيادة الإنفاق الحكومي وعدم القدرة في كثير من الاحيان على مواجهة الإنفاق المتزايد،

[1] البرادعي، ليلى. 2004، مرجع سابق، ص51 -88.

وبالأجهزة الحكومية المتضخمة، وعوامل دولية ويقصد بها العولمة والضغوط من المنظمات العالمية كمنظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي، وغيرها والتي وجهت الإصلاح وساندته، وعوامل فنية وتشمل التطور التكنولوجي وما طرحه من وسائل جديدة لتوفير الخدمات، كذلك زيادة الأيدولوجيات التي تدعو إلى الحكم الرشيد وإلى تقليص حجم الجهاز الإداري.

2- 34 الدراسات الأجنبية

-1 دراسة قام بها كل من (D. Parker & K. Waller & H. Xu – 2013) بعنوان:

الخدمات العامة والخاصة: الإختلاف في أداء وإنتاجية القطاعين

Private and public services: productivity and performance migration[1]

هدفت هذه الدراسة إلى مقارنة قطاع الخدمات العامة مع الخدمات في القطاع الخاص والتي يمكن ملاحظتها في استخدام ما يسمى المواطن والزبون البارز استخدامها في القطاعين. وتوضيح الإختلافات الهامة التي توجد بين قطاعي الخدمات العام والخاص. وقد درس الباحثون إمكانية معالجة التغيرات الهيكلية التي حدثت مؤخراً في قطاع الخدمات العامة التي تهدف إلى تبني أفضل الممارسات المعمول بها في القطاع الخاص ونقلها إلى القطاع العام. والغرض من هذه الدراسة هو توضيح الإختلافات الهامة في عمليات تقديم الخدمات العامة والخاصة، مع التركيز على الحاجة إلى تحسين المفاهيم في كلا القطاعين. واعتمدت الدراسة على أسلوب تحليل المحتوى وتطبيقه لما

1 Parker,D & others. "Private and public services: productivity and performance migration", International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 62 Iss: 6, 2013, pp.652 – 664.

تم استعراضه من الأدبيات في 39 حقل من الحقول الفرعية في قطاعي الخدمات العام والخاص. و تم استعراض المشاكل التي تواجه القطاع العام في صعوبة قياس الإنتاجية من تقديم الخدمات العامة، كما هو في القطاع الخاص إلا أن هناك فرق يظهر في كيفية قياس الإنتاجية وتعريف العوائد من تقديم الخدمات العامة. وأظهرت الدراسة أنه من الممكن قياس الإنتاجية في القطاع العام على المستوى الإستراتيجي لتقديم الخدمة والذي قد يتلخص في تحسين إجراءات تقديم الخدمات العامة للحصول عليها بكفاءة وفاعلية.

2- دراسة قام بها (Osamu Koike – 2013) بعنوان:

Institutionalizing performance management in Asia: looking East or West?[1]

أثر مأسسة إدارة الأداء في آسيا ما بين الشرق والغرب

الغرض من هذه الدراسة هو التعرف على ملامح و أثر إصلاحات إدارة الأداء المنفذة في بيروقراطيات العديد من الدول الآسيوية. واستندت منهجية الدراسة على التقارير الحكومية وتقارير من الهيئات الدولية، والبيانات المنتجة لمؤشرات الحكم المختلفة، فضلاً عن تحليل علمي لإدارة الأداء والإدارة العامة الجديدة. وأظهرت الدراسة في نتائجها أن العديد من البلدان الآسيوية، بما في ذلك البلدان المتقدمة والنامية، أدخلت مجموعة متنوعة من نظم إدارة الأداء في أجهزتها البيروقراطية، وذلك بعد الأزمة المالية الآسيوية عام 1997. وقد حظيت نظم الإدارة تلك بالتشجيع من قبل المنظمات الدولية كجزء من أجندات

[1] Osamu Koike. "Institutionalizing performance management in Asia: looking East or West?" International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.347 – 360.

"الحكم الرشيد". وعلى الرغم من هذا، لم يتحقق الهدف المتعلق بتحقيق إدارة عامة تتسم بالكفاءة وقابلة للتطبيق في كثير من الحالات، وأن اجراءات مكافحة الفساد لم تكن فاعلة بالشكل المطلوب، ولم تتحسن الكفاءة في تقديم الخدمات في المؤسسة العامة بشكل ملحوظ. واقترح الباحث أنه يجب أن يدرك القادة السياسيون أن خلق منظمات قائمة على مبدأ التشبيك مع القطاعات الأخرى يسمح لها بالإنخراط مع المجتمع المدني، ويعزز عملية تحفيز الموظفين، والتي هي المتطلبات الأساسية لتحقيق حكومة كفؤة ومسؤولة، عندها فقط سوف تساهم إدارة الأداء لتحقيق هذا الهدف.

3- دراسة قام بها (Jon S.T. Quah – 2013) بعنوان:

Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries?[1]

سياسات الحكم الرشيد في سنغافورة: ما مدى قابلية التطبيق في دول آسيا الأخرى؟

تناولت هذه الدراسة سياسات الحكم الرشيد كإحدى أدوات الإصلاح الإداري التي تطبقها الحكومة في سنغافورة، كتجربة إصلاح إداري من الصعب نقلها للدول الأخرى نظراً للظروف والمزايا التي تتمتع بها الحكومات والسياسات الحكيمة المواتية لتلك الظروف في سنغافورة. وقامت الدراسة بتحليل أربع من السياسات المعمول بها في الحكومة وهي: إصلاح شامل لجهاز الخدمة المدنية، وتدابير مكافحة الفساد، واللامركزية في قطاع الخدمة العامة ودفع رواتب تنافسية

[1] Jon S.T. Quah. 2013, Op.Cit, pp.401 – 420.

للإحتفاظ ولاجتذاب أفضل المرشحين للعمل في الحكومة. وتم تقييم فاعلية هذه السياسات من خلال الإشارة إلى الأداء في سنغافورة على ثمانية مؤشرات عالمية. وجاءت النتائج لتُظهر بأن السياسات الأربع كانت فاعلة، وعلى النحو المبين في تصنيفات ودرجات متفوقة في سنغافورة على ثمانية مؤشرات: تقرير التنافسية العالمي (GCR) للموظفين العموميين، ومؤشر البنك الدولي حول فاعلية الحكومة، ومسح استشارية المخاطر السياسية الإقتصادية (PERC) على فعالية البيروقراطية، ومسح (PERC) على الفساد، والمؤشر الدولي لملاحظة الفساد (CPI) الخاص بالشفافية الدولية، ومؤشر البنك الدولي في مجال مكافحة الفساد، ومؤشر البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال، ومؤشر الثقة السياسة (GCR). وخلصت الدراسة إلى أن نجاح الحكم الرشيد جاء نتيجة للسياسات الفاعلة المتبعة والإدارة السياسية للحكومة والخاص تحديداً بالبيئة السنغافورية، لذا رأى الباحث أنه من الصعب نقل تجربة سنغافورة في أماكن أخرى بسبب الإرادة السياسية المحدودة لدول أخرى، وسياقات السياسة غير المواتية في العديد من البلدان الآسيوية.

4- دراسة قام بها (Anthony B.L. Cheung – 2013) بعنوان:

Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability[1]

إصلاح الإدارة العامة في هونغ كونغ: إعادة بناء الثقة وقابلية الحكم

والغرض من إجراء هذه الدراسة كان لشرح تطور نظام الإدارة العامة في هونغ كونغ، والإصلاحات التي أجريت في القطاع العام على مدى الثلاثة عقود الماضية. كما لخصت بعض السياسات غير

[1] Cheung, Anthony., 2013, Op.Cit, pp.421 – 436.

الحكيمة والتي أدت إلى حدوث أزمة ثقة لدى المواطنين في قابلية بقاء الحكومة. وقد استندت الدراسة على استطلاعات الرأي التي أجرتها جامعة هونغ كونغ ضمن برنامج الرأي العام، ونتائج التقارير الحكومية، والمنظمات الدولية، والوثائق الرسمية للحكومة في هونغ كونغ، والدراسات الاستقصائية التي أجرتها بعض المنظمات المحلية والدولية، وتقارير وسائل الاعلام. وبينت الدراسة أن التكوين السياسي الحالي للحكم في هونغ كونغ قد ازدهر بشكل كبير في الفترة ما قبل عام 1997 أثناء وجود الحوكمة البيروقراطية. وقد أصبح هذا النظام الآن غير قابل للاستمراية نظراً لإنعدام الثقة السياسية، والسخرية الناجمة جزئياً عن العجز الديمقراطي وغياب المسؤولية. وكانت الحكومة في هونغ كونغ رائدة في إصلاحات القطاع العام في الفترة مابين (1980-1990)، ولكن مثل هذه الإصلاحات - التي جاءت نتيجة لتطبيق مبادئ "الإدارة العامة الجديدة" والساعية نحو تعزيز كفاءة القطاع العام- لم تعد تكفي للتعامل مع الأزمة المتنامية في الحكومة، وأن إعادة بناء الثقة وقابلية الحكم ينبغي أن توضع في مقدمة جدول أعمال إصلاح الإدارة.

5- دراسة قام بها (Islam & Seitz & Millar & Fisher & Gilsinan) (2013) بعنوان:

financial a case study in the politics of Fannie Mae and Freddie Mac: reform[1]

فاني ماي وفريدي ماك: سياسات الإصلاح المالي -دراسة حالة-

[1] Muhammad Islam, Neil Seitz, James Millar, James Fisher, James Gilsinan, "Fannie Mae and Freddie Mac: a case study in the politics of financial reform", Journal of Financial Crime, Vol. 20 No. 2, 2013, pp.148 – 162.

الهدف من هذه الدراسة كان تقديم دراسة تجربة التطور والإصلاح المالي باستخدام نموذج الرهن العقاري، حيث أن أي محاولات للإصلاح المالي آنذاك كانت تلقى قبولاً على نطاق واسع؛ لتفادي أي انهيار مالي آخر قد يحصل في الولايات المتحدة، رغم أن احتمالات الإصلاح بهذا النموذج غير مؤكد، إلا أنه قد يحقق نجاحاً على المدى الطويل من محاولات إصلاح النظام المالي. تم تطوير نموذج لعملية التغيير التشريعية والتنظيمية، يتلاءم مع التأثيرات التي قد تنشأ، وتم دراسة تاريخ محاولات الإصلاح لحكومة الولايات المتحدة برعاية عملاقي الرهن العقاري فاني ماي وفريدي ماك (Fannie Mae & Freddie Mac) في سياق هذا النموذج.

تنبأ النموذج المستخدم في الدراسة بأن عمليات الإصلاح غالبا ما يتم إحباطها . وكانت قد ساعدت الحكومة الأمريكية عملاقي الرهن العقاري فاني ماي و برعاية فريدي ماك لتأجيج فقاعة الإسكان وطلبت منهم إنقاذ الحكومة. كان الشعور لدى الحكومة بالحاجة إلى الإصلاح عالياً، ولكن ما حدث بعد ذلك كان بعيداً جداً عن النجاح. فبالرغم النجاح الكبير لفاني ماي وفريدي ماك في القدرة على الضغط لإنجاح عملية الإصلاح، إذ أنهما لم يكونا بحاجة لأي تعديل في التشريعات، إنما أرادا وقف التأجيل المستمر لتطبيقها لسنوات عدة، بعد ما حدث من هيمنة للسوق في الولايات المتحدة. وبينت الدراسة أن الإصلاح ليس على جدول الأعمال التشريعية، وهذه النتائج لا تدعو إلى أي إصلاح أو استقرار مالي.

6- دراسة قامت بها (Mai Thi Thnh Thai – 2011) بعنوان:

The Influence of Vietnam's Administrative Reform on Entrepreneurial Orientation in Micro-Enterprises[1]

أثر الإصلاح الإداري في ريادة الاعمال في الشركات الصغيرة في فيتنام

ركزت الباحثة في هذه الدراسة على الإصلاح الإداري في الشركات الصغيرة في فيتنام، بتوفر أبعاد ثلاثة للإصلاح، وهي المنظورر الإداري، وسلوك الشركة، وتخصيص الموارد، وأثره في التوجه نحو ريادة الأعمال سواء على المشاريع الإقتصادية الصغيرة أو المتوسطة. تم جمع البيانات عن طريق المقابلات المنظمة مع أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وتم اختيار عينة عشوائية طبقية من المديرين الإداريين لِ(112) شركة صغيرة ومتوسطة، (99) من هؤلاء كانت صالحة للتحليل. وقد أثبتت الدراسة في النتائج التي توصلت إليها أن التطور في ريادة الاعمال هو نتاج الإصلاح الإداري منذ عام 1986، حيث دفعها في فيتنام إلى آفاق جديدة. فقد وجدت الدراسة أن الإصلاح الإداري له أثر إيجابي على توجه ريادة الأعمال، وأن هناك علاقة قوية بين أبعاد الإصلاح الثلاثة المتمثلة في المنظور الإداري وسلوك الشركة وتخصيص الموارد، ولها أثر واضح على ريادة الأعمال في الشركات الصغيرة والمتوسطة من حيث دينامية الشركات وتحمل المخاطرة، في حين لم يظهر أثر واضح على الإبتكار في الشركات المبحوثة.

[1] Thai, Mai. The Influence of Vietnam's Administrative Reform on Entrepreneurial Orientation in Micro- Enterprises, The Business Review. Cambridge, Vol. 15, No. 2,2010 , pp. 110-116.

7- دراسة قام بها Noor Siddiquee (2010) بعنوان:

Managing for results: lessons from public management reform in Malaysia[1]

الإدارة القائمة على النتائج: دروس من إصلاح الإدارة العامة في ماليزيا

الغرض من هذه الدراسة هو تحليل التحول نحو الإدارة القائمة على النتائج في ماليزيا في مجالين رئيسيين للخدمة العامة: الموازنة و إدارة الموارد البشرية. وبشكل أكثر تحديداً ، فإن هذه الدراسة تظهر كيف وإلى أي مدى تم إدراج قيم الإدارة القائمة على النتائج في القطاع العام الماليزي، وكذلك التعرف على القيود والتحديات التي واجهها القطاع العام. واعتمدت هذه الدراسة على الأسلوبين الوصفي و التحليلي، واستندت بشكل رئيسي على المصادر الثانوية للبيانات والمعلومات، وركزت على التناقضات بين السياسات والممارسات من حيث التنفيذ الفعلي. وأظهرت النتائج أن ماليزيا قد اتبعت الاتجاه العالمي من خلال إدخال الإدارة القائمة على النتائج في الإدارة العامة، وتشير الأدلة إلى أن تنفيذ النهج الجديد كان مرضيا. في حين ساعدت الإصلاحات القائمة على إدارة شؤون الموظفين والإصلاحات المالية في الموازنة على التغلب على الكثير من الحالات الإستثنائية من النهج التقليدي، فإن الممارسة القديمة في ماليزيا كانت تعاني من القصور والعديد من القيود التي تقف أمام الإصلاحات الإدارية.

[1] Siddiquee, Noore. 2010, Op.Cit, pp.38 – 53.

8 - دراسة قام بها (Huang, Hsiao, Cheng, Chang – 2008) بعنوان:

"on productivity change Effects of financial reform"[1]

أثر إعادة الهيكلة المالية في نمو الإنتاجية

الهدف من الدراسة هو البحث في الآثار المترتبة لإعادة الهيكلة المالية على نمو الإنتاجية والتقدم التقني وتغير الكفاءة، وذلك باستخدام بيانات من (42) من البنوك التجارية في تايوان، كإحدى البلدان النامية في الفترة ما بين (2001–2004). كذلك سعت هذه الدراسة لبيان أثر أحد اساليب الإصلاح المالي في زيادة الإنتاجية في تايوان، وإمكانية تطبيقها في غيرها من البلدان النامية. وتم تطبيق تحليل البيانات لحساب مؤشر مالمكويست (Malmquist – مؤشر قياس الإنتاجية الكلية) لقياس التغير في قيمة الإنتاجية ما قبل إعادة الهيكلة المالية وما بعدها. وتمثلت عينة الدراسة من (42) من البنوك التجارية في تايوان. وبينت الدراسة في نتائجها أن البنوك التجارية في تايوان شهدت في المتوسط 117.39 في المئة زيادة في نمو الإنتاجية، الذي هو 2.11 في المئة نتيجة لتغير الكفاءة و 115.28 في المئة نتيجة للتقدم التقني خلال الأربع سنوات التي شملتها الدراسة. بالإضافة إلى ذلك، وخلال تلك الفترة، أدى انخفاض 1% في نسبة القروض المتعثرة الى نمو بمقدار 1.85% في الإنتاجية، ازدادت منه 1% في نسبة كفاية رأس المال إلى نمو 2.15% في الإنتاجية، مما يعني أنه كان للإصلاح المالي أثر ايجابي على الإنتاجية في تايوان خلال الفترة التي تناولتها الدراسة.

[1] Li-Hua Huang, Hsing-Chin Hsiao, Mei-Ai Cheng, Shyr-Juh Chang, "Effects of financial reform on productivity change", Industrial Management & Data Systems, Vol. 108 No. 7, 2008, pp.867 – 886.

9- دراسة قامت بها (Christina, Graziella, Elenir, Vieir – 1999) بعنوان:

''Continuities and change in Brazilian administrative reform: A critical review and analysis''[1]

التغيير و الاستمرارية في الإصلاح الإداري البرازيلي: تحليلها ومراجعتها

دراسة قامت على تحليل نقاط القوة والضعف لبرنامج الإصلاح الإداري المقترح عام 1995 والتي أعلنت عنه الحكومة البرازيلية، الموضح في خطة موجهة نحو إصلاح الجهاز الحكومي (وهي وثيقة صدرت علناً من قبل السلطات البرازيلية). وقد خلُص الباحث إلى أن الحاجة إلى الإصلاح تنبع من "أزمة الدولة"؛ التي تنطوي على ثلاثة جوانب: الأزمة المالية الناتجة من عجز الحكومة في مواجهة تكاليف الخدمات العامة، وانهيار الحكومات التي تدخل في الإقتصاد العالمي، وفشل النموذج البيروقراطي في تقديم الخدمات العامة. تم وضع استراتيجية الإصلاح من خلال تبنيها للنظرية التي طورها ماتوس في عام 1996، ركزت هذه الدراسة على ثمانية جوانب للإصلاح في مناقشة نقاط القوة والضعف، وأوجه التشابه بين الإصلاح المقترح مع الإصلاح الإداري التي قامت بها الحكومة البرازيلية في عام 1967، وتأثيرات البيئة السياسية الحالية. ومن أبرز النتائج التي توصلت إليها الدراسة عدم وجود استراتيجية تنفيذ واضحة، واقتراح الإصلاح الإداري من خلال التأكيد على حل للأزمة المالية، وكذلك تجاهل دور الإصلاح في معالجة مشاكل عدم المساواة، ونتيجة لذلك قد تفتقر عملية الإصلاح إلى الغرض منها ما لم يتم ربطها بشكل أوسع وأشمل إلى ما يدعو إلى تخفيف المشاكل الإجتماعية الحادة.

[1] Andrews, Christina W. & others. "Continuities and change in Brazilian administrative reform: A critical review and analysis", International Journal of Public Sector Management, Vol. 12 No. 6, 1999, pp.482 – 500.

- **ما يميز هذه الدراسة:**

هـذه الدراسـة هـي جهـد إضـافي للدراسـات السـابقة فـي مجـال الإصـلاح الإداري، حيـث تحتـوي علـى إطـار عـام للإصـلاح الإداري كمـا فـي الدراسـات السـابقة. غيـر أن هـذه الدراسـة قـد تميـزت عـن غيرهـا بمحاولتهـا الجمـع بـين محـاور ثـلاث فـي الإصـلاح وهـي: إدارة وتنميـة الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات.

كمـا ركـزت هـذه الدراسـة علـى المنظـور الإقتصـادي للإصـلاح الإداري كمؤشـر لقيـاس أثـر تلـك الإصـلاحات فـي الحـد مـن عجـز الموازنـة العامـة، كمنظومـة متكاملـة للإصـلاح الإداري والإقتصادي في القطاع العام الذي قلما تناولته الدراسات المحلية والعربية والأجنبية.

واختـارت الدراسـة ثلاثـة محـاور مطبقـة فـي مراكـز الـوزارات الأردنيـة وقـد جمعـت الدراسـة فـي قيـاس مسـتوى تطبيـق تلـك المحـاور، ومسـتوى أثرهـا فـي الحـد مـن عجـز الموازنـة خـلال فتـرة إجـراء هـذه الدراسـة، ممـا يعطـي الدراسـة طابعـاً واقعيـاً لممارسـة هـذه المحـاور، وتعتبـر هـذه الدراسـة الأولـى – فـي حـدود علـم الباحثـة– التـي تناولـت واقـع الإصـلاح الإداري مـن منظـور اقتصـادي عبـرت عنـه عـن طريـق عجـز الموازنـة العامـة فـي مراكـز الـوزارات الأردنيـة جميعها.

الفصل الثالث

عرض نتائج الدراسة والتحليل

الفصل الثالث

عرض نتائج الدراسة والتحليل

3-1 مقدمة:

يهدف هذا الفصل إلى التعرف على خصائص مجتمع وعينة الدراسة حسب المتغيرات التي تناولتها الدراسة، كذلك يتضمن هذا الفصل تحليل أسئلة الدراسة وفرضياتها اعتماداً على الاختبارات الإحصائية التي استخدمتها الباحثة في هذه الدراسة.

3- 2 خصائص عينة الدراسة

تكونت عينة الدراسة من مديري الدوائر والمديريات في مراكز الوزارات الأردنية – كما تم الإشارة إليه في الفصل الأول- حيث بلغ عدد أفراد العينة (120)، وفيما يلي عرض لخصائص أفراد عينة الدراسة.

3- 2- 1 الجنس

جدول (3-1)

التكرارات والنسب المئوية لعينة الدراسة حسب متغير الجنس

	الفئات	التكرار	النسبة %
الجنس	ذكر	93	77.5
	انثى	27	22.5
	المجموع	120	100.0

يشير الجدول رقم (3-1) إلى أن نسبة الذكور في عينة الدراسة قد بلغت (77.5%) في حين بلغت نسبة الإناث (22.5%). وتشير هذه النتيجة إلى تدني نسبة مشاركة المرأة في المناصب القيادية في الوزارات الأردنية.

3- 2- 2 المستوى التعليمي

جدول (3-2)

التكرارات والنسب المئوية لعينة الدراسة حسب متغير المستوى التعليمي

	الفئات	التكرار	النسبة %
المستوى التعليمي	بكالوريوس	74	61.7
	ماجستير	32	26.7
	دكتوراه	14	11.7
	المجموع	120	100.0

وفيما يتعلق بتوزيع أفراد عينة الدراسة حسب المستوى التعليمي، فيشير الجدول رقم (3-2) إلى أن ما نسبته (61.7%) من المديرين يحملون الشهادة الجامعية الأولى (البكالوريوس). أما المديرون من حملة الماجستير فقد بلغت نسبتهم (26.7%). في حين بلغت نسبة المديرين من حملة الدكتوراه (11.7%). وبذلك يتبين أن المديرين المبحوثين هم ذوي مؤهلات علمية عالية نسبياً.

3- 2- 3 عدد سنوات الخدمة الإجمالية

جدول (3-3)

التكرارات والنسب المئوية لعينة الدراسة حسب متغير عدد سنوات الخدمة الإجمالية

عدد سنوات الخدمة الإجمالية	الفئات	التكرار	النسبة %
	أقل من 10 سنوات	7	5.8
	10 إلى أقل من 15 سنة	19	15.8
	15 إلى أقل من 20 سنة	29	24.2
	20 سنة فأكثر	65	54.2
	المجموع	120	100.0

يشير الجدول رقم (3-3) إلى أن ما نسبته (54.2%) من المديرين المبحوثين لديهم خدمة إجمالية تعادل أو تزيد عن (20 سنة). أما المديرين الذين لديهم خدمة إجمالية تتراوح ما بين (15- إلى أقل من 20) سنة فقد بلغت نسبتهم (24.2%). كما تشير نتائج هذا الجدول إلى أن ما نسبته (15.8%) من المديرين المبحوثين لديهم خدمة إجمالية تتروح من (10- أقل من 15) سنوات. في حين بلغت نسبة المديرين الذين لديهم خدمة إجمالية تتروح (أقل من 10) سنوات (5.8%). وبذلك نتبين أن المديرين المبحوثين هم من الخبرات العملية الطويلة.

3-2- 4 خصائص الوزارات الأردنية

جدول (3-4)

التكرارات والنسب المئوية للوزارات الأردنية حسب متغير حصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية

	الفئات	التكرار	النسبة %
هل حصلت وزارتكم على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية	نعم	8	36.7
	لا	15	63.3
	المجموع	23	100.0

تشير النتائج بأن عدد الوزارات الحاصلة على (جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية) بلغ (8) وزارات وبنسبة (36.7%). أما عدد الوزارات غير الحاصلة على هذه الجائزة بلغ (15) وزارة وبنسبة بلغت (63.3%).

3-3 تحليل أسئلة الدراسة ومناقشة الفرضيات

3-3-1 السؤال الأول: ما مستوى تطبيق الوزارات الأردنية لبرنامج تطوير القطاع العام ؟

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق الوزارات الأردنية لبرنامج تطوير القطاع العام، والجدول أدناه يوضح ذلك.

جدول (3-5)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق الوزارات الأردنية لبرنامج تطوير القطاع العام مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	البعد	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	1	إدارة و تنمية الموارد البشرية	3.60	.64	عالية
2	3	الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	3.60	.68	عالية
3	2	تحسين الخدمة العامة	3.51	.76	عالية
		مستوى التطبيق ككل	3.58	.63	عالية

يبين الجدول (3-5) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.51-3.60)، حيث جاء بُعد "إدارة وتنمية الموارد البشرية" في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (3.60)، بينما جاء بُعد "تحسين الخدمة العامة" في المرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.51)، وبلغ المتوسط الحسابي لمستوى التطبيق ككل (3.58)، وحصلت جميعها على درجة تطبيق عالية. وهذا يشير إلى الأهمية التي يوليها الجهاز الحكومي لبرنامج تطوير القطاع العام، وزيادة التركيز على تحسين الأبعاد

المتعلقة بالموارد البشرية والخدمات العامة والهيكل التنظيمي ورسم السياسات، كما يدل على دعم القيادات العليا لتطبيق برامج تطوير القطاع العام بالشكل الذي يحقق الفاعلية من تلك البرامج.

وقد تم حساب المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات أفراد عينة الدراسة على فقرات كل بُعد على حدى، حيث كانت على النحو التالي:

أولاً: إدارة و تنمية الموارد البشرية

جدول (3-6)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد إدارة و تنمية الموارد البشرية مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	2	توفر الوزارة وصف وتصنيف الوظائف بما يتلاءم والهيكل التنظيمي ومهام الدائرة	3.92	.68	عالية
2	1	تصنف الوظائف في مجموعات تتضمن كل منها المؤهلات المطلوبة لإشغالها	3.84	.70	عالية
3	5	تحدد الوزارة الاحتياجات التدريبية وفقاً للإمكانات المتاحة	3.80	.86	عالية
3	13	يحافظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها	3.80	.76	عالية
5	3	تضع الوزارة خطط الموارد البشرية بما يتوافق مع سقف الإنفاق للموازنة	3.78	.81	عالية
6	17	يُتاح للموظف صاحب العلاقة فرصة الإعتراض على نتائج تقرير الأداء السنوي	3.76	.89	عالية
7	10	يتم إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف	3.72	1.05	عالية
8	15	تعتمد الوزارة سجل أداء الموظف إحدى المرجعيات الرئيسة لاعتماد تقرير الأداء السنوي	3.68	.98	عالية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
9	12	يلتزم الموظف بأداء مهام و واجبات وظيفته بنشاط و أمانة و دقة	3.62	.84	عالية
10	14	يتحلى الموظف بالصدق والشفافية في إبداء الرأي	3.58	.81	عالية
11	4	تلتزم الوزارة بتنفيذ برامج التدريب وفق متطلبات كفاءة الأداء	3.57	.87	عالية
11	16	يتابع الرئيس المباشر مع مرؤوسيه نتائج سجل الأداء بشكل دوري	3.57	.92	عالية
13	6	تغطي البرامج التدريبية جميع الفئات الوظيفية في الوزارة	3.45	.92	متوسطة
14	8	يتم تعيين الموظف وفق الاحتياجات المطلوبة	3.41	.93	متوسطة
15	7	يتم تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار	3.26	1.03	متوسطة
16	9	يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق	3.22	.90	متوسطة
17	11	تراجع الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات	3.21	.92	متوسطة
		إدارة و تنمية الموارد البشرية ككل	3.60	.64	عالية

يبين الجدول (3-6) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.21-3.92)، ما بين درجة تطبيق متوسطة و عالية، حيث جاءت الفقرة رقم (2) والتي تنص على "توفر الوزارة وصف وتصنيف الوظائف بما يتلاءم والهيكل التنظيمي ومهام الدائرة" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.92)، بينما جاءت الفقرة رقم (11) ونصها "تراجع الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.21). وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.60).

ويظهر الجدول (3-6) أن معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية حصلت على درجة تطبيق عالية من خلال الفقرة (1) حيث جاءت في المرتبة الثانية ونصها "تصنف الوظائف في مجموعات

تتضمن كل منها المؤهلات المطلوبة لإشغالها" بمتوسط حسابي (3.92)، وفي المرتبة الثالثة جاءت الفقرتان (5) "يحافظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها"، و(13) "تحدد الوزارة الاحتياجات التدريبية وفقاً للإمكانات المتاحة" بمتوسط حسابي (3.80)، بينما جاءت بالمرتبة الخامسة الفقرة (3)" تضع الوزارة خطط الموارد البشرية بما يتوافق مع سقف الإنفاق للموازنة " بمتوسط حسابي (3.78)، والفقرة (17) جاءت بالمرتبة السادسة " يُتاح للموظف صاحب العلاقة فرصة الإعتراض على نتائج تقرير الأداء السنوي" حيث بلغ المتوسط الحسابي (3.76)، كما جاءت بالمرتبة السابعة الفقرة (10) " يتم إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف " بمتوسط حسابي (3.72)، وجاءت بالمرتبة الثامنة الفقرة (15) " تعتمد الوزارة سجل أداء الموظف إحدى المرجعيات الرئيسة لاعتماد تقرير الأداء السنوي " بمتوسط حسابي (3.68)، وفي المرتبة التاسعة جاءت الفقرة (12)" يلتزم الموظف بأداء مهام و واجبات وظيفته بنشاط و أمانة و دقة" وبمتوسط حسابي (3.62)، وفي المرتبة العاشرة الفقرة (14) " يتحلى الموظف بالصدق والشفافية في إبداء الرأي" بمتوسط حسابي (3.58)، وتساوت الفقرتان (4)" تلتزم الوزارة بتنفيذ برامج التدريب وفق متطلبات كفاءة الأداء" و (16) " يتابع الرئيس المباشر مع مرؤوسيه نتائج سجل الأداء بشكل دوري" في المرتبة الحادية عشرة بمتوسط حسابي (3.57)، ويظهر الجدول أن معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية حصلت على درجة تطبيق متوسطة من خلال الفقرة (6)" تغطي البرامج التدريبية جميع الفئات الوظيفية في الوزارة" وجاءت في المرتبة الثالثة عشرة بمتوسط حسابي (3.45)، وفي المرتبة الرابعة عشرة الفقرة (8) "يتم تعيين الموظف وفق الاحتياجات المطلوبة" بمتوسط حسابي (3.14)، تليها الفقرة (7)" يتم تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار "في المرتبة الخامسة عشرة بمتوسط حسابي (3.26)، ثم في المرتبة السادسة

عشرة الفقرة (9) "يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق" وبمتوسط حسابي (3.22).

وهذه النتائج تعكس مستوى متوسط للجهاز الحكومي في كل من الأبعاد المتعلقة ببرامج التدريب وتقييم البرامج التدريبية، وهذه النتيجة تتفق مع ما توصلت إليه دراسة (درة – 1990)، حيث أظهرت نتائج دراسته أن عملية تقييم الإحتياجات التدريبية تتم بطريقية انطباعية وغير مدروسة، ويعود سبب ذلك –حسب ما جاء في دراسته– إلى ضعف الكفاءات البشرية في وحدات التدريب بما لا يكفي لتحديد الإحتياجات التدريبية للموظفين في الجهاز الحكومي. حيث تعتبر عملية تقييم الإحتياجات عنصراً اساسياً في عملية التدريب، والذي ينعكس على أهميته كنهج إصلاحي إداري في الجهاز الحكومي، لما يعتمد عليه تطبيق برنامج تطوير القطاع العام للقدرات والمهارات الكافية، وهذا من شأنه أن يضعف من كفاءة العاملين للتعامل مع منهجيات الإصلاح الإداري في إدراك أهدافه وتحقيق غاياته عن طريق تقييم أساليب العمل التي قد تحتاج إلى تعديل وإصلاح لتحقيق نتائج أفضل.

كذلك تتفق نتائج الدراسة مع ما جاءت به دراسة (الخصاونة– 1999) في عدم توفير التدريب الفعال للموظفين الحكوميين كأحد المعوقات التي تواجه عملية الإصلاح الإداري في المؤسسات الحكومية في الأردن.

كما تظهر الدراسة أن هناك مستوى متوسط في الأبعاد التي تخص تعيين الموظف وفق الإحتياجات المطلوبة، واستناداً إلى أسس الجدارة والإستحقاق، ومراجعة تعليمات اختيارهم وتعيينهم. وهذه النتيجة تتعارض مع ما توصلت إليه دراسة (المومني– 2005) في أن سياسة الإختيار والتعيين في نظام الخدمة المدنية في الأردن تقوم على أسس الجدارة والإستحقاق وبدرجة مرتفعة، وأن هذه

السياسات لا تعزز الواسطة والمحسوبية في عملية التعيين. بينما تتفق النتائج مع ما جاءت به دراسة (العكش– 2004)، من عدم اختيار كفاءات جيدة في الجهاز الحكومي، ويعود سبب ذلك في تفسيره إلى سيطرة المحسوبية والعشائرية على عملية التعيين في الوظائف الحكومية.

و جاءت نتيجة الدراسة الحالية لتعكس المستوى المتوسط للجهاز الحكومي في عدم اختيار الكفاءات المطلوبة عند تعيين الموظفين، مما يشير الى أن عملية التعيين ما زالت تحت تأثير سيطرة المحسوبية والعشائرية، وأنها لا يمكن لها أن تتلاشى خلال بضعة سنوات، لما تتمتع به الأردن من ارتباطات عشائرية تحظى بالسيطرة على عملية التعيينات في الجهاز الحكومي.

ثانياً: تحسين الخدمة العامة

جدول (3-7)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد تحسين الخدمة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	23	تحرص الوزارة على توفير قنوات لاستقبال الشكاوى والاقتراحات	3.68	.93	عالية
2	24	تحرص الوزارة على وجود آلية لإدارة الشكاوى والاقتراحات	3.65	.94	عالية
3	19	توفر الوزارة دليل الخدمات التي تقدمها للمواطنين بما يسهل الحصول عليها	3.64	.85	عالية
4	25	تقوم الوزارة بالرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد	3.63	.91	عالية
5	20	تحرص الوزارة على تجهيز مكتب خدمة الجمهور بالأدلة الإرشادية والمعدات اللازمة	3.56	.91	عالية

الدرجة	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الفقرات	الرقم	الرتبة
عالية	.86	3.50	تقوم الوزارة بتقييم الإجراءات المتبعة والمعايير الموضوعة لرفع كفاءة الأداء المؤسسي	27	6
متوسطة	.98	3.49	تحرص الوزارة على قياس آراء متلقي الخدمة و تحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة	28	7
متوسطة	.80	3.47	تقوم الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر	18	8
متوسطة	.92	3.43	تقوم الوزارة بقياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة	26	9
متوسطة	.93	3.43	تقوم الوزارة بوضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير	29	9
متوسطة	.92	3.41	توفر الوزارة الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور	21	11
متوسطة	1.03	3.27	تقوم الوزارة بتوفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور	22	12
عالية	.76	3.51	تحسين الخدمة العامة ككل		

يبين الجدول (3-7) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.27-3.68)، ما بين درجة تطبيق متوسطة و عالية، حيث جاءت الفقرة رقم (23) والتي تنص على "تحرص الوزارة على توفير قنوات لاستقبال الشكاوى والإقتراحات" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.68)، بينما جاءت الفقرة رقم (22) ونصها "تقوم الوزارة بتوفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور" بالمرتبة الأخيرة و بمتوسط حسابي بلغ (3.27). وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.51).

ويظهر الجدول أن معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة حصلت على درجة تطبيق عالية من خلال الفقرة (24) وجاءت في المرتبة الثانية ونصها "تحرص الوزارة على وجود آلية لإدارة الشكاوى والاقتراحات" بمتوسط حسابي (3.65)، وفي المرتبة الثالثة جاء الفقرة (19) "توفر الوزارة دليل الخدمات التي تقدمها للمواطنين بما يسهل الحصول عليها" بمتوسط حسابي (3.64)، بينما جاءت بالمرتبة الرابعة الفقرة (25) "تقوم الوزارة بالرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد" بمتوسط حسابي (3.63)، والفقرة (20) "تحرص الوزارة على تجهيز مكتب خدمة الجمهور بالأدلة الإرشادية والمعدات اللازمة" جاءت بالمرتبة الخامسة حيث بلغ المتوسط الحسابي (3.56)، كما جاءت بالمرتبة السادسة الفقرة (27) "تقوم الوزارة بتقييم الإجراءات المتبعة والمعايير الموضوعة لرفع كفاءة الأداء المؤسسي" بمتوسط حسابي (3.50)، ويظهر الجدول أن معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة حصلت على درجة تطبيق متوسطة من خلال الفقرة (28) وجاءت في المرتبة السابعة ونصها "تحرص الوزارة على قياس آراء متلقي الخدمة و تحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة" بمتوسط حسابي (3.49)، وفي المرتبة الثامنة جاءت الفقرة (18) "تقوم الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر" وبمتوسط حسابي (3.47)، وتساوت الفقرتان (26) "تقوم الوزارة بقياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة" و (29) "تقوم الوزارة بوضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير" في المرتبة التاسعة بمتوسط حسابي (3.43)، وجاءت بعدها في المرتبة الحادية عشرة الفقرة (21) "توفر الوزارة الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور" بمتوسط حسابي (3.41).

تشير نتائج الدراسة إلى أن هناك مستوى متوسط في الأبعاد المتعلقة بقياس آراء متلقي الخدمة، و وضع معايير للخدمات المقدمة وقياس مستوى الأداء الفعلي لها، وتتفق هذه النتيجة مع ما توصلت إليه دراسة (العكش- 2004) في تدني مستوى الخدمات في القطاع الحكومي، ويعزى سبب ذلك كما أشار لها في دراسته، إلى عدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وعدم اختيار الكفاءات البشرية المؤهلة، وعدم تمكنها من تقديم الخدمات بالشكل اللائق بالمواطنين.

وهذا ما تعاني منه العديد من مؤسسات القطاع الحكومي في عدم قياس درجة رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة لهم، لتحديد احتياجاتهم في الحصول على الخدمات المناسبة. كما بينت النتائج أن هناك انخفاض في الأبعاد المتعلقة بتوفر الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور، وتوفير الدورات التدريبية المتخصصة للعاملين فيه، وهذا يعود للأسباب التي تم الإشارة إليها سابقاً في تحليل نتائج إدارة وتنمية الموارد البشرية، المتعلقة بعمليتي التعيين والتدريب للموظفين الحكوميين.

ثالثاً: الهيكل التنظيمي و رسم السياسات

جدول (3-8)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد الهيكل التنظيمي و رسم السياسات مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	36	تتوافر في الوزارة بطاقات وصف وظيفي تتضمن وصفاً للمهام والواجبات الوظيفية و مواصفات شاغليها	3.88	.84	عالية
2	34	تتسم أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم	3.76	.82	عالية
3	38	يقسم الهيكل التنظيمي في الوزارة العمل والمهام حسب التخصصات	3.73	.86	عالية
4	30	يغطي الهيكل التنظيمي كافة المهام والأنشطة التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها	3.71	.79	عالية
5	33	توائم الوزارة بين أهدافها وسياساتها واستراتيجياتها	3.67	.85	عالية
6	35	تتابع وتقيم الوزارة مخرجاتها من أجل التطوير والتحسين	3.66	.85	عالية
7	39	يتمتع الهيكل التنظيمي في الوزارة بنطاق إشراف مناسب يحقق الكفاءة والفاعلية	3.63	.73	عالية
8	37	يعتبر الوصف الوظيفي دقيقاً للحد من تداخل الاختصاصات	3.61	.82	عالية
9	40	تحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام والاختصاص	3.43	.98	متوسطة
10	31	يتميز الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية	3.37	.85	متوسطة
11	32	يطبق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات	3.22	.93	متوسطة
		الهيكل التنظيمي و رسم السياسات ككل	3.60	.68	عالية

يبين الجدول (3-8) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.22-3.88)، ما بين درجة تطبيق متوسطة و عالية، حيث جاءت الفقرة رقم (36) والتي تنص على "تتوافر في الوزارة بطاقات وصف وظيفي تتضمن وصفاً للمهام والواجبات الوظيفية و مواصفات شاغليها" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.88)، بينما جاءت الفقرة رقم (32) ونصها "يطبق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.22). وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.60).

و يظهر الجدول أعلاه أن معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات حصلت على درجة تطبيق عالية من خلال الفقرة (34) في المرتبة الثانية "تتسم أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم" بمتوسط حسابي (3.76)، وفي المرتبة الثالثة جاءت الفقرة (38) "يقسم الهيكل التنظيمي في الوزارة العمل والمهام حسب التخصصات" بمتوسط حسابي (3.73)، بينما جاءت بالمرتبة االرابعة الفقرة (30) "يغطي الهيكل التنظيمي كافة المهام والأنشطة التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها" بمتوسط حسابي (3.71)، والفقرة (33) "توائم الوزارة بين أهدافها وسياساتها واستراتيجياتها" جاءت بالمرتبة الخامسة حيث بلغ المتوسط الحسابي (3.67)، كما جاءت بالمرتبة السادسة الفقرة (35) "تتابع وتقيم الوزارة مخرجاتها من أجل التطوير والتحسين" بمتوسط حسابي (3.66)، وجاءت بالمرتبة السابعة الفقرة (39) "يتمتع الهيكل التنظيمي في الوزارة بنطاق إشراف مناسب يحقق الكفاءة والفاعلية" بمتوسط حسابي (3.63)، وفي المرتبة الثامنة جاءت الفقرة (37) "يعتبر الوصف الوظيفي دقيقاً للحد من تداخل الاختصاصات" وبمتوسط حسابي (3.61)، و يظهر الجدول أن معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات حصلت على درجة تطبيق متوسطة من خلال الفقرة (40) "تحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام

والاختصاص" في المرتبة التاسعة بمتوسط حسابي (3.43)، وجاءت بعدها في المرتبة العاشرة الفقرة (31) "يتميز الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية" بمتوسط حسابي (3.37).

يلاحظ من النتائج أن هناك مستوى متوسط في تطبيق الأبعاد ذات الصلة بحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام والإختصاص، ومحدودية المستويات الإدارية، وتطبيق مبدأ اللامركزية، وهذا يتفق مع ما أظهرته دراسة (العكش- 2004) في إهمال إعادة هيكلة الجهاز الحكومي، وتداخل عمل الدوائر ذات المهام المشتركة، مما يشتت من جهود العاملين في تنفيذ هذه المهام ويضعف تحقيق الغاية منها. أما ما يبديه الجهاز الحكومي من ضعف في تطبيق مبدأ اللامركزية، فهذا يتفق مع النتيجة التي توصل إليها (الحنيطي-1994) في دراسته من عدم مشاركة كافة المستويات الإدارية في جهود التنمية، واقتصارها على الإدارة العليا، وهذا يعزى لعدم إشراكهم في إتخاذ القرارات وعدم إدراكهم بأهمية ذلك التي تكمن في زيادة التزامهم في تنفيذها لقناعتهم بأهمية تلك القرارات لأنهم الشريك الأساسي في رسمها، أما فيما يتعلق بعدم محدودية المستويات الإدارية فهذا يؤكد زيادة حجم تلك المؤسسات، وزيادة في عدد الدوائر ذات الإختصاص المشترك وتداخل مهامها، كل تلك النتائج من شأنها أن تضعف من تحقيق أهداف الإصلاح الإداري في الجهاز الحكومي الأردني.

3-3-2 السؤال الثاني: ما درجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة ؟

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية درجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة، والجدول أدناه يوضح ذلك.

جدول (3-9)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية درجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الأبعاد	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	3	مساهمة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة	3.64	.69	عالية
2	1	مساهمة إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة	3.62	.69	عالية
3	2	مساهمة تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة	3.52	.76	عالية
		مساهمة برنامج تطوير القطاع العام ككل في الحد من عجز الموازنة العامة	3.60	.66	عالية

يبين الجدول (3-9) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.52-3.64)، حيث جاء بعد "أثر الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة" في المرتبة الأولى بأعلى متوسط حسابي بلغ (3.64)، بينما جاء بعد "أثر تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة" في المرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.52). وبلغ المتوسط الحسابي مستوى تحقيق الوزارات الأردنية للعجز في الموازنة العامة ككل (3.60).

و يظهر في الجدول أعلاه أن مساهمة برنامج تطوير القطاع العام بأبعاده الثلاثة (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات) في الحد من عجز

الموازنة العامة جاءت بدرجة عالية، وهذا يتنافى مع واقع العجز في الجهاز الحكومي في السنوات التي تعقب إجراء الإصلاحات الإدارية في الفترة (2005–2012) الذي يوضح تفاقم حجم النفقات العامة عن الإيرادات العامة، وبالتالي تفاقم مقدار العجز بشكل مستمر وحسب الجدول الآتي.

الجدول (3–10)

إجمالي الايرادات والنفقات ومقدار العجز للأعوام (1998–2012)

السنة/ البيان	الايرادات المحلية	اقساط القروض المستردة	المنح والمساعدات الخارجية	اجمالي الايرادات	النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية	اجمالي النفقات	الوفر/العجز
1998	1,497	33	172	1,701	1,586	443	2,029	-327
1999	1,585	32	199	1,816	1,560	396	1,956	-140
2000	1,561	49	240	1,850	1,634	336	1,970	-120
2001	1,638	81	249	1,968	1,720	404	2,124	-156
2002	1,677	73	267	2,017	1,783	439	2,222	-205
2003	1,632	44	688	2,363	1,975	467	2,442	-79
2004	2,088	60	667	2,814	2,310	621	2,931	-117
2005	2,523	40	501	3,064	2,470	635	3,105	-40
2006	3,121	44	305	3,469	3,066	794	3,860	-391
2007	3,577	51	343	3,971	3,697	843	4,540	-569
2008	4,327	48	718	5,094	4,473	959	5,432	-338
2009	4,143	45	333	4,521	4,586	1,445	6,031	-1,509
2010	4,220	41	402	4,663	4,747	961	5,708	-1,045
2011	4,155	44	1,215	5,414	5,740	1,057	6,797	-1,383
2012	4,698	29	327	5,054	6,203	675	6,878	-1,824

المصدر: نشرات مالية الحكومة المختلفة التي تصدرها وزارة المالية

وبناءً على الجدول أعلاه تم حساب الفروقات بين هذه السنوات تبعا لمتغير الإصلاح الإداري، حيث تم تقسيمه إلى فئتين: الفئة الأولى تمثل الفترة ما قبل الإصلاح الإداري (1998–2004)، والفئة الثانية تمثل الفترة ما بعد الإصلاح الإداري (2005–2012)، حيث تم استخدام اختبار (T–Test) لبيان الفروق الإحصائية بين المتوسطات الحسابية والجدول أدناه يوضح ذلك.

جدول (3−11)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية واختبار "T" للايرادات، والنفقات، والعجز حسب متغير الإصلاح الاداري

		العدد	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة "ت"	درجات الحرية	الدلالة الإحصائية
الايرادات	قبل الإصلاح	7	2075.57	387.612	−6.766	13	.000
	بعد الإصلاح	8	4406.25	832.959			
النفقات	قبل الإصلاح	7	2239.14	348.840	−5.760	13	.000
	بعد الإصلاح	8	5293.88	1358.480			
العجز	قبل الإصلاح	7	−163.43	81.912	2.940	13	.011
	بعد الإصلاح	8	−887.38	643.848			

يتبين من الجدول (3−11) وجود فروق ذات دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) تعزى لأثر الإصلاح الإداري في جميع المتغيرات ولصالح الفترة ما بَعد الإصلاح الإداري. وهذا يعني أن عمليات الإصلاح الإداري التي جرى العمل بها بشكل كبير في الفترة (2005−2012)، والتي تحظى بدرجة تطبيق عالية في الوزارات الأردنية كما أشارت إليه النتائج السابقة للدراسة، لم تسهم فعلياً بالحد من عجز الموازنة العامة في الفترة المذكورة مقارنة بالفترة التي سبقت إجراء الإصلاح الإداري (1998−2004). كما يتناقض مع ما جاءت به نتائج الدراسة من مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة بدرجة عالية، بمعنى أن برنامج تطوير القطاع العام لم يسهم في الحد من النفقات الحكومية، ويعود ذلك إلى عدة أسباب أهمها: ارتفاع أعداد الموظفين في الوزارات والدوائر التي تخضع لقانون الموازنة العامة في الفترة (2005−2012)، وبسبب تثبيت (17000) عامل خارج جدول التشكيلات، إضافة لتثبيت ما يقارب (1000) عامل على الفئة

الأولى، مما أدى إلى زيادة تكلفة الرواتب في القطاع الحكومي بلغت عام 2012 (1,108، 958) مليون دينار، مقارنة بالفترة السابقة (1998-2004)، كذلك تنفيذ العديد من الإجراءات المتعلقة بتعزيز شبكة الأمان الإجتماعي من زيادة في رواتب العاملين والمتقاعدين في الجهاز الحكومي.

كذلك من الأسباب التي أدت إلى زيادة العجز في الموازنة العامة هو تطور النفقات التشغيلية للوزارات والدوائر الحكومية التابعة لقانون الموازنة العامة، بسبب ارتفاع أعداد السيارات الحكومية وزيادة فاتورة المحروقات وارتفاع كلف صيانة الآلات والاجهزة والمعدات في القطاع الحكومي. بالإضافة الى الإنفاق على برامج الإصلاح الإداري للوزارات والدوائر الحكومية ضمن قانون الموازنة العامة وخاصة في الفترة (2008-2012) بسبب تبني الحكومة لسياسات إصلاحية في جانب الموارد البشرية ورفع كفاءتها، إضافة إلى برنامج إعادة هيكلة الرواتب الذي تم التركيز عليه فعلياً عام 2011، مما يظهر أن سياسات الإصلاح لم تؤتي ثمارها بين سنة وأخرى، إنما يستدعي العمل بها على مدى سنوات عديدة لاحقة، حتى يتبين أثر تلك البرامج في الحد من عجز الموازنة العامة بما فيها إسهام تنمية الموارد البشرية و إعادة هيكلة الرواتب بشكل ملحوظ في الحد من النفقات العامة ضمن الآثار بعيدة المدى المترتبة على عمليات الإصلاح الإداري لمؤسسات القطاع العام.

كذلك يلاحظ ارتفاع حجم الإنفاق على برامج التدريب في القطاع الحكومي، وهذا يتناقض مع ما جاءت به الدراسة من عدم تقييم البرامج التدريبية وعدم تغطيتها لكافة الفئات الوظيفية، وهذا يدل على اقتصار برامج التدريب على فئة محدودة من الموظفين وعدم النظر في فاعلية وكفاءة تلك البرامج، مما يعني انعكاسها سلباً على أداء العاملين، بما لا يسهم من كفاءة العمل والحد من عجز الموازنة العامة.

هذا وقد قادت أسباب عديدة إلى زيادة مقدار العجز في الموازنة العامة، ومن هذه الأسباب زيادة الضغط على الخدمات والمرافق العامة والبنى التحتية نتيجة زيادة عدد اللاجئين السوريين الى الأراضي الأردنية، وبالتالي زيادة النفقات العامة، كذلك قلة الإيرادات الناتجة من الإستثمارات الأجنبية والعربية بسبب سوء الاوضاع في البلدان المجاورة للدولة الأردنية، بالإضافة إلى انخفاض حصيلة الإيرادات الناتجة من القطاع السياحي، وبالتالي لجوء الحكومة الأردنية إلى مضاعفة حجم الإقتراض من الدول الأجنبية، وما يرافقه من تعثر في السداد وبالتالي زيادة العبء على الدولة في تراكم مزيد من العجز في الموازنة العامة.

وقد تم حساب المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لتقديرات أفراد عينة الدراسة على فقرات كل بعد على حده، حيث كانت على النحو التالي:

أولاً: درجة مساهمة إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة

جدول (3-12)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد درجة مساهمة إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	13	حفاظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها	3.87	.90	عالية
2	5	تحديد الاحتياجات التدريبية وفقاً للإمكانات المتاحة	3.73	.92	عالية
3	10	إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف	3.73	.81	عالية
4	14	تحلي الموظف بالصدق والشفافية في إبداء الرأي	3.73	.87	عالية
5	17	إتاحة الفرصة للموظف صاحب العلاقة الإعتراض على نتائج تقرير الأداء السنوي	3.73	.91	عالية
6	12	التزام الموظف بأداء مهام و واجبات وظيفته بنشاط وأمانة ودقة	3.72	.81	عالية
7	2	توافر وصف وتصنيف الوظائف بما يتلاءم والهيكل التنظيمي ومهام الدائرة	3.70	.78	عالية
8	3	خطط الموارد البشرية متوافقة مع سقف الإنفاق للموازنة	3.68	.85	عالية
9	1	تصنيف الوظائف في مجموعات تتضمن كل منها المؤهلات المطلوبة لإشغالها	3.65	.77	عالية
10	4	التزام الوزارة بعقد برامج التدريب وفق متطلبات كفاءة الأداء	3.59	.91	عالية
11	6	تغطية البرامج التدريبية لجميع الفئات الوظيفية في الوزارة	3.57	.89	عالية
12	15	اعتماد الوزارة سجل أداء الموظف إحدى المرجعيات الرئيسة لاعتماد تقرير الأداء السنوي	3.53	.97	عالية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
13	16	متابعة الرئيس المباشر مع مرؤوسيه نتائج سجل الأداء بشكل دوري	3.53	.91	عالية
14	8	تعيين الموظف وفق الاحتياجات المطلوبة	3.51	.93	عالية
15	9	يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق	3.46	.90	متوسطة
16	7	عملية تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار	3.45	.92	متوسطة
17	11	مراجعة الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات	3.44	.87	متوسطة
		أثر إدارة و تنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة ككل	3.62	.69	متوسطة

يبين الجدول (3-12) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت ما بين (3.44-3.87)، حيث جاءت الفقرة رقم (13) والتي تنص على "حفاظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.87)، بينما جاءت الفقرة رقم (11) ونصها "مراجعة الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.44)، وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.62).

و يظهر الجدول أعلاه أن معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية حصلت جميعها على درجة مساهمة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة باستثناء الفقرات (9) و (7) و (11) حيث حصلت على درجة مساهمة متوسطة وهي: يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق، و عملية تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار، و مراجعة الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات.

ثانياً: درجة مساهمة تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة

جدول (3-13)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد درجة مساهمة تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	25	الرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد	3.66	.88	عالية
2	23	حرص الوزارة على توفير قنوات لاستقبال الشكاوى والاقتراحات	3.62	.88	عالية
3	24	حرص الوزارة على وجود آلية لإدارة الشكاوى والاقتراحات	3.62	.92	عالية
4	27	تقييم الإجراءات المتبعة والمعايير الموضوعة لرفع كفاءة الأداء المؤسسي	3.54	.83	عالية
4	29	وضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير	3.54	.92	عالية
6	28	حرص الوزارة على قياس آراء متلقي الخدمة و تحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة	3.53	.91	عالية
7	19	توفير دليل الخدمات التي تقدمها الوزارة للمواطنين بما يسهل الحصول عليها	3.52	.85	عالية
7	20	حرص الوزارة على تجهيز مكتب خدمة الجمهور بالأدلة الإرشادية والمعدات اللازمة	3.52	.84	عالية
9	26	قياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة	3.48	.92	متوسطة
10	18	قيام الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر	3.45	.81	متوسطة
11	21	توفير الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور	3.41	.90	متوسطة
12	22	توفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال	3.32	.93	متوسطة

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
		والتواصل مع الجمهور			
		أثر تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة ككل	3.52	.76	عالية

يبين الجدول (3-13) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.32-3.66)، حيث جاءت الفقرة رقم (25) والتي تنص على "الرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.66)، بينما جاءت الفقرة رقم (22) ونصها "توفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.32)، وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.52).

و يظهر الجدول أعلاه أن معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة حصلت جميعها على درجة مساهمة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة باستثناء الفقرات (26) و (18) و (21) و (22) حيث حصلت على درجة مساهمة متوسطة وهي: قياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة، و قيام الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر، و توفير الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور، و توفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور.

ثالثاً: درجة مساهمة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة

جدول (3-14)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لفقرات بعد درجة مساهمة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة مرتبة تنازلياً حسب المتوسطات الحسابية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
1	34	اتسام أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم	3.73	.82	عالية
2	33	موائمة الوزارة بين أهدافها وسياساتها واستراتيجياتها	3.72	.85	عالية
3	35	متابعة وتقييم الوزارة مخرجاتها من أجل التطوير والتحسين	3.71	.85	عالية
4	36	توفير بطاقات الوصف الوظيفي بحيث يتضمن وصفاً للمهام والواجبات الوظيفية ومواصفات شاغليها	3.69	.78	عالية
5	30	شمول الهيكل التنظيمي على كافة المهام والأنشطة التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها	3.68	.81	عالية
6	39	تمتع الهيكل التنظيمي في الوزارة بنطاق إشراف مناسب يحقق الكفاءة والفاعلية	3.65	.77	عالية
7	40	تحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام والاختصاص	3.63	.95	عالية
8	37	دقة الوصف الوظيفي للحد من تداخل الاختصاصات	3.62	.76	عالية
9	38	تقسيم العمل والمهام في الهيكل التنظيمي للوزارة حسب التخصصات	3.60	.78	عالية
10	31	اتسام الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية	3.49	.85	متوسطة
11	32	تطبيق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات	3.48	.86	متوسطة
		أثر الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد	3.64	.69	عالية

الرتبة	الرقم	الفقرات	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	الدرجة
		من عجز الموازنة العامة ككل			

يبين الجدول (3-14) أن المتوسطات الحسابية قد تراوحت مابين (3.48-3.73)، حيث جاءت الفقرة رقم (34) والتي تنص على "اتسام أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم" في المرتبة الأولى وبمتوسط حسابي بلغ (3.73)، بينما جاءت الفقرة رقم (32) ونصها "تطبيق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات" بالمرتبة الأخيرة وبمتوسط حسابي بلغ (3.48)، وبلغ المتوسط الحسابي للبعد ككل (3.64).

و يظهر الجدول أعلاه أن معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي و رسم السياسات حصلت جميعها على درجة مساهمة عالية في الحد من عجز الموازنة العامة باستثناء الفقرات (31) و (32) حيث حصلت على درجة مساهمة متوسطة وهي: اتسام الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية، و تطبيق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات.

3-4 تحليل فرضيات الدراسة واختبارها

3-4-1 الفرضية الرئيسة الأولى:

"يوجد تأثير ذو دلالة إحصائية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية".

للإجابة عن هذا السؤال تم استخدام تحليل الانحدار لتطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية، كما هو مبين في الجدول الآتي.

جدول (3-15)

تحليل الانحدار لأثر مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية

المتغير المستقل	Beta	قيمة ت	دلالة ت الإحصائية	الارتباط	التباين المفسر	قيمة ف	دلالة ف الإحصائية
إدارة و تنمية الموارد البشرية	.274	3.651	.000	.879	.773	131.406	.000
تحسين الخدمة العامة	.457	5.575	.000				
الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	.221	3.050	.003				

المتغير التابع: مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة

يتبين من الجدول (3-15) أن التباين المفسر بلغ (0.773) أي أن المتغيرات المستقلة مجتمعة (إدارة و تنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات) فسرت ما قيمته 77.3% من مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة، كما تبين وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير إدارة و تنمية الموارد البشرية في

مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة، إذ بلغت قيمة ت 3.651 وبدلالة إحصائية، و وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير تحسين الخدمة العامة في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة، إذ بلغت قيمة ت 5.575 وبدلالة إحصائية، و وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة، إذ بلغت قيمة ت 3.050 وبدلالة إحصائية.

بمعنى أن تطبيق برنامج تطوير القطاع العام ككل يسهم في الحد من عجز الموازنة العامة، كذلك يسهم تطبيق إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات كل على حدى في الحد من عجز الموازنة العامة. وهذه النتيجة تشير إلى قبول الفرضيات الفرعية وهي، الفرضية الفرعية الاولى التي تنص على "يوجد تأثير إيجابي ذو دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير إدارة وتنمية الموارد البشرية في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة"، والفرضية الفرعية الثانية التي تنص على "يوجد تأثير إيجابي ذو دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير تحسين الخدمة العامة في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة"، والفرضية الفرعية الثالثة والتي تنص على "يوجد تأثير إيجابي ذو دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) لمعايير الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في الحد من عجز الموازنة العامة في المؤسسات المبحوثة"، مما يشير إلى قبول الفرضية الرئيسية التي تنص على "**يوجد تأثير ذو دلالة إحصائية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية**".

3-4-2 الفرضية الثانية: توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام، تعزى للمتغيرات الديموغرافية والوظيفية (الجنس، المستوى التعليمي، عدد مستويات الخدمة الإجمالية، وحصولها على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية).

للإجابة عن هذا السؤال تم استخراج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام، حسب الجنس، والمستوى التعليمي، وعدد سنوات الخدمة الإجمالية، والحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، ولبيان دلالة الفروق الإحصائية بين المتوسطات الحسابية تم استخدام اختبار "T" للجنس والحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية، وتحليل التباين الأحادي لكل من المستوى التعليمي، وعدد سنوات الخدمة الإجمالية، والجداول أدناه توضح ذلك.

1. الجنس

جدول (3−16)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية واختبار "T" تبعاً لمتغير الجنس على مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام

	ذكر		انثى		قيمة ت	الدلالة الاحصائية
	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري		
إدارة و تنمية الموارد البشرية	3.57	.65	3.70	.63	−.919	.360
تحسين الخدمة العامة	3.53	.76	3.45	.79	.470	.640
الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	3.61	.68	3.60	.67	.016	.987
مستوى التطبيق ككل	3.57	.64	3.60	.63	−.222	.825

يتبين من الجدول (3−16) عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) تعزى لأثر الجنس في جميع الأبعاد وفي الدرجة الكلية. ويظهر الجدول تبايناً في المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في جميع الأبعاد (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات)، وفي مستوى التطبيق ككل، بسبب اختلاف فئات متغير الجنس (ذكر/أنثى). بمعنى أنه ليس هناك اختلاف جوهري إحصائي في مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام يعزى لمتغير الجنس، وهذه النتيجة تشير إلى رفض الفرضية التي تنص على "وجود فروقات ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام، تعزى لمتغير (الجنس)".

2. المستوى التعليمي

جدول (3-17)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام حسب المستوى التعليمي

	بكالوريوس		ماجستير		دكتوراه		قيمة ف	الدلالة الإحصائية
	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري		
إدارة و تنمية الموارد البشرية	3.50	.69	3.83	.50	3.59	.54	3.050	.051
تحسين الخدمة العامة	3.40	.82	3.76	.65	3.57	.53	2.507	.086
الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	3.55	.72	3.70	.61	3.69	.60	.641	.529
مستوى التطبيق ككل	3.48	.69	3.77	.50	3.61	.49	2.384	.097

يتبين من الجدول (3-17) عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) تعزى لأثر المستوى التعليمي في جميع الأبعاد وفي الدرجة الكلية. ويظهر الجدول تبايناً في المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في جميع الأبعاد (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات)، وفي مستوى التطبيق ككل، بسبب اختلاف فئات متغير المستوى التعليمي (بكالوريوس/ماجستير/دكتوراه). بمعنى أنه ليس هناك اختلاف جوهري إحصائي في مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام يعزى

لمتغير المستوى التعليمي، وهذه النتيجة تشير إلى رفض الفرضية التي تنص على "**توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام، تعزى لمتغير (المستوى التعليمي)**".

3. عدد سنوات الخدمة الاجمالية

جدول (3-18)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وتحليل التباين الأحادي لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام حسب عدد سنوات الخدمة الاجمالية

	أقل من 10 سنوات		10 إلى أقل من 15 سنة		15 إلى أقل من 20 سنة		20 سنة فأكثر		قيمة ف	الدلالة الاحصائية
	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري		
إدارة و تنمية الموارد البشرية	4.00	.59	3.88	.66	3.56	.63	3.49	.62	2.901	.038
تحسين الخدمة العامة	3.45	.84	3.63	.87	3.44	.78	3.52	.73	.262	.853
الهيكل التنظيمي ورسم السياسات	3.64	.88	3.80	.50	3.46	.89	3.61	.59	1.006	.393
مستوى التطبيق ككل	3.74	.67	3.79	.58	3.49	.71	3.53	.60	1.113	.347

يتبين من الجدول (3-18) عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية (**$\alpha \leq 0.05$**) تعزى لأثر عدد سنوات الخدمة الاجمالية في جميع الأبعاد وفي الدرجة الكلية باستثناء بعد إدارة و تنمية الموارد البشرية، حيث بلغت قيمة (ف) 2.901 وبدلالة إحصائية بلغت (.038)، و لبيان الفروق الزوجية الدالة إحصائيا بين المتوسطات الحسابية تم استخدام المقارنات البعدية بطريقة شفيه **(Scheffé)**

كما هو مبين في الجدول (3–19). ويظهر الجدول (4–18) تبايناً في المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في جميع الأبعاد (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات)، وفي مستوى التطبيق ككل، بسبب اختلاف فئات متغير عدد سنوات الخدمة الإجمالية (أقل من 10 سنوات/10 إلى أقل من 15 سنة/15 إلى أقل من 20 سنة/20 سنة فأكثر).

جدول (3–19)

المقارنات البعدية بطريقة شفيه لأثر عدد سنوات الخدمة الاجمالية

		المتوسط الحسابي	أقل من 10 سنوات	10 إلى أقل من 15 سنة	15 إلى أقل من 20 سنة	20 سنة فأكثر
إدارة و تنميـــــة الموارد البشرية	أقل من 10 سنوات	4.00				
	10 إلى أقل من 15 سنة	3.88	.12			
	15 إلى أقل من 20 سنة	3.56	.44	.33		
	20 سنة فأكثر	3.49	*.51	*.39	.06	

* دالة عند مستوى الدلالة ($\alpha \leq 0.05$).

يتبين من الجدول (3–19) وجود فروق ذات دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) بين فئة 20 سنة فأكثر من جهة، وبين كل من أقل من 10 سنوات، و10 إلى أقل من 15 سنة من جهة أخرى، وجاءت الفروق لصالح كل من أقل من 10 سنوات، و10 إلى أقل من 15 سنة. وهذا يشير إلى أن اتجاهات المبحوثين نحو (مستوى تطبيق معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية) أقوى لدى الفئتين (أقل من 10 سنوات) و (10 إلى أقل من 15 سنة)، أي أن أفراد عينة الدراسة الذي بلغت

خدمتهم الاجمالية أقل من 15 سنة أعطوا تقديراً أكبر لمستوى تطبيق معايير و أنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية، ويمكن تفسير هذه النتيجة بأن معظم المديرين الذين أولوا أهمية لتطبيق بعد إدارة وتنمية الموارد البشرية هم فئة الشباب، ممن يملكون حماساً أكبر في تطبيق البرامج الجديدة لتطوير القطاع العام، حيث أن عدد سنوات الخدمة الأقل يرافقها دائماً عدد سنوات عمر أقل، وهذه النتيجة تشير إلى قبول الفرضية التي تنص على "توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية عند مستوى ($0.05 \leq \alpha$) في تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام تعزى لمتغير (عدد سنوات الخدمة الاجمالية)" في بعد إدارة وتنمية الموارد البشرية، و رفضها في باقي الأبعاد، وفي مستوى التطبيق ككل.

4. هل حصلت وزارتكم على جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية

جدول (3−20)

المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية واختبار "T" تبعاً لمتغير الحصول على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية على مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام

	نعم		لا		قيمة ت	الدلالة الاحصائية
	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري		
إدارة و تنمية الموارد البشرية	3.68	.49	3.55	.72	1.037	.302
تحسين الخدمة العامة	3.64	.58	3.44	.84	1.377	.171
الهيكل التنظيمي و رسم السياسات	3.71	.60	3.54	.71	1.361	.176
مستوى التطبيق ككل	3.68	.50	3.52	.70	1.350	.180

يتبين من الجدول (3−20) عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية ($\alpha \leq 0.05$) تعزى لأثر حصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية في جميع الأبعاد وفي الدرجة الكلية. ويظهر الجدول تبايناً في المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في جميع الأبعاد (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي ورسم السياسات)، وفي مستوى التطبيق ككل، بسبب اختلاف فئات متغير حصول الوزارة أم عدم حصولها على جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية. بمعنى أنه ليس هناك اختلاف جوهري احصائي في مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام يعزى لمتغير حصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية ، وهذه النتيجة تشير إلى رفض الفرضية التي تنص على "توجد فروقات ذات دلالة إحصائية بين

الوزارات الأردنية عند مستوى ($\alpha \leq 0.05$) في تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام، تعزى لمتغير (حصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية)".

الفصل الرابع

النتائج والتوصيات

الفصل الرابع

النتائج والتوصيات

يتضمن هذا الفصل عرضاً للنتائج التي توصلت إليها الدراسة حول مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام بأبعاده الثلاث التي تناولتها الدراسة وهي: (إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمات العامة، والهيكل التظيمي و رسم السياسات)، وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة في الوزارات الأردنية، يلي ذلك عرض للتوصيات التي ارتأت الباحثة لإقتراحها في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة.

4-1 النتائج

توصلت الدراسة في ضوء تحليل أسئلة الدراسة وفرضياتها الى النتائج التالية:

أولاً: النتائج المتعلقة بموضوع السؤال الأول

5. أن المتوسط العام لمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في الوزارات الأردنية بلغ (3.58)، وهذا يدل على درجة تطبيق عالية، وبهذا فإن استجابات أفراد عينة الدراسة تظهر بأن مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام جاء بدرجة عالية.

ويتفرع عن هذه النتيجة الرئيسية النتائج الفرعية التالية:

ث. مستوى تطبيق معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية جاء بدرجة عالية، بمتوسط عام بلغ (3.60).

ج. مستوى تطبيق معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة جاء بدرجة عالية، وبمتوسط عام بلغ (3.51).

ح. مستوى تطبيق الهيكل التنظيمي و رسم السياسات جاء بدرجة عالية، وبمتوسط عام بلغ (3.60).

ثانياً: النتائج المتعلقة بموضوع السؤال الثاني

6. أن المتوسط العام لدرجة مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة بلغ (3.60)، وهذا يدل على درجة مساهمة عالية، وبهذا فإن استجابات أفراد عينة الدراسة تظهر أن مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة جاءت بدرجة عالية.

ويتفرع عن هذه النتيجة الرئيسية النتائج الفرعية التالية:

ث. أن مساهمة معايير وأنشطة إدارة وتنمية الموارد البشرية جاءت بدرجة عالية، وبمتوسط عام بلغ (3.62).

ج. أن مساهمة معايير وأنشطة تحسين الخدمة العامة جاءت بدرجة عالية، وبمتوسط عام بلغ (3.52).

ح. أن مساهمة معايير وأنشطة الهيكل التنظيمي ورسم السياسات جاءت بدرجة عالية، وبمتوسط عام بلغ (3.64).

ثالثاً: النتائج المتعلقة بموضوع الفرضية الأولى

7. وجود أثر إيجابي دال إحصائيا في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة

أ. وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير إدارة و تنمية الموارد البشرية في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة.

ب. وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير تحسين الخدمة العامة في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة .

ت. وجود أثر إيجابي دال إحصائيا لمتغير الهيكل التنظيمي و رسم السياسات في مساهمة برنامج تطوير القطاع العام في الحد من عجز الموازنة العامة.

ث. أما النتائج المتعلقة بالاختبار المتعلق بالفروقات في مقدار العجز في الموازنة العامة بين الوزارات الأردنية تبعا لمتغير الإصلاح الإداري، فقد أظهرت أن مقدار العجز في الموازنة العامة كان في زيادة مطردة وعلى مدى الاعوام جميعاً في الفترة التي تبعت عملية الإصلاح الإداري (2005-2012)، تبعاً للنتائج التالية:

- زيادة الضغط على الخدمات والمرافق العامة والبنى التحتية نتيجة زيادة عدد اللاجئين السوريين الى الأراضي الأردنية.
- قلة الإيرادات الناتجة من الاستثمارات الأجنبية والعربية بسبب سوء الأوضاع في البلدان المجاورة للدولة الأردنية.
- انخفاض حصيلة الإيرادات الناتجة من القطاع السياحي.

- لجوء الحكومة الأردنية إلى مضاعفة حجم الإقتراض من الدول الأجنبية.
- ارتفاع حجم الإنفاق على برامج التدريب في القطاع الحكومي.
- تطور النفقات التشغيلية للوزارات والدوائر الحكومية التابعة لقانون الموازنة العامة، بسبب ارتفاع أعداد السيارات الحكومية وزيادة فاتورة المحروقات وارتفاع كلف صيانة الآلات والأجهزة والمعدات في القطاع الحكومي.
- ارتفاع أعداد الموظفين في الوزارات والدوائر التي تقع ضمن قانون الموازنة العامة في الفترة (2005-2012)، مما أدى الى زيادة تكلفة الرواتب في القطاع الحكومي بلغت عام 2012 (1,108، 958) مليون دينار.

رابعاً: النتائج المتعلقة بموضوع الفرضية الثانية

1. أظهرت النتائج عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية في مستوى تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام تعزى للمتغيرات الديموغرافية والوظيفية (الجنس، والمستوى التعليمي، وحصول الوزارة على جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية)، و وجود فروق ذات دلالة إحصائية بين الوزارات الأردنية في مستوى تطبيقها لبرنامج تطوير القطاع العام تعزى لعدد سنوات الخدمة الإجمالية.

وبينت الدراسة أن النتائج جاءت على النحو الآتي:

أ. فيما يتعلق بمتغير الجنس، فإن الدراسة بينت عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أفراد عينة الدراسة في مستوى تطبيقها لجميع أبعاد الدراسة وفي تطبيق برنامج تطوير القطاع العام ككل.

ب. فيما يتعلق بمتغير المستوى التعليمي، فإن الدراسة بينت عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أفراد عينة الدراسة في مستوى تطبيقها لجميع أبعاد الدراسة وفي تطبيق برنامج تطوير القطاع العام ككل.

ت. فيما يتعلق بمتغير عدد سنوات الخدمة الاجمالية، فإن الدراسة بينت وجود فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أفراد عينة الدراسة في مستوى تطبيقها لبعد إدارة وتنمية الموارد البشرية بين فئة 20 سنة فأكثر من جهة، وبين كل من أقل من 10 سنوات، و10 إلى أقل من 15 سنة من جهة أخرى، وجاءت الفروق لصالح كل من أقل من 10 سنوات، و10 إلى أقل من 15 سنة، و عدم وجود فروق ذات دلالة إحصائية في اتجاهات أفراد عينة الدراسة في مستوى تطبيقها لبقية أبعاد الدراسة وفي تطبيق برنامج تطوير القطاع العام ككل.

4-2 التوصيات

في ضوء النتائج التي توصلت إليها الدراسة، ارتأت الباحثة الى اقتراح التوصيات التالية:

أولا: التوصيات المتعلقة بموضوع السؤال الأول

أ. اهتمام المديرين في إدارة وتنمية الموارد البشرية في الوزارات الأردنية بتعيين الموظفين استناداً الى أسس الجدارة للموظف وكفاءته في أداء العمل، كذلك تقييم البرامج التدريبية باستمرار وضمان اشتمالها لجميع الفئات الوظيفية، مما يفعل دور الموظفين في تطوير

وتحسين العمل، واشراك الوزارات بمراجعة أسس وتعليمات اختيار الموظفين وعدم اقتصارها على ديوان الخدمة المدنية

ب. تركيز الوزارات الأردنية على تحسين الخدمات وتقييم آراء المواطنين لتحديد احتياجاتهم الفعلية، وتقييم مستوى الأداء الفعلي لتلك الخدمات، كذلك الاهتمام بمكاتب خدمة الجمهور التي قد تخدم مراجعي الوزارة وتسهل حصولهم على الخدمات، وتحسين أدائها باستمرار عن طريق تحديث بطاقات الخدمة، و تدريب موظفيها على مهارات الاتصال والتواصل مع المواطنين.

ت. التقليل من عدد المستويات الإدارية في هيكلية الوزارات الأردنية، واقتصار العمل ضمن عدد محدود منها، والعمل على مراجعة مهام واختصاصات الدوائر داخل الوزارة بشكل مستمر لمنع التداخل فيما بينها في المهام، كذلك تقليل الفجوة بين المستوى الأعلى والمستويات الأخرى الأدنى، وتقليل المركزية في اتخاذ القرارات، مما يسمح للمدراء بإشراك موظفين في المستويات الادنى في عملية اتخاذ القرارات، وتفويضهم لأداء جزء من المهام وعدم اقتصارها على المديرين في الاداة العليا.

ثانياً: التوصيات المتعلقة بموضوع الفرضية الأولى

أ. الاهتمام بتطبيق معايير وأنشطة الموارد البشرية في الوزارات الأردنية بالمستقبل وتحسينها باستمرار، وخاصة المتعلقة أخلاقيات الموظف والعمل والتي من أهمها حفاظ الموظف على المال العام وممتلكات الدولة، وتحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين، لما لها أثر واضح في الحد من عجز الموازنة العامة.

ب. تعزيز العمل على تحسين الخدمات العامة بما يرضي المواطنين، وحرص الوزارات الأردنية على توفير آليات لاستقبال الشكاوي من المواطنين، والرد عليها واخذ الاقتراحات البناءة التي من شأنها تحسين الخدمة وايصالها بالشكل المناسب للمواطنين.

ت. مراجعة الوزارات الأردنية لأهداف واستراتيجيات العمل في الوزارة، والتأكد من أن أهداف الدوائر الإدارية تتوافق معها وتحقق أهدافها، والمتابعة المستمرة لمخرجات العمل داخل الوزارة من أجل ضمان تحقيق النتائج المطلوبة في ضوء الاهداف المرسومة.

ث. الترشيد من النفقات التشغيلية في الوزارات الأردنية والدوائر التابعة لها.

ثالثاً: التوصيات المتعلقة بموضوع الفرضية الثانية

أ. التركيز على اشراك فئة الشباب في اتخاذ القرارات الإدارية، و تشجيعهم وإتاحة الفرصة لقيادة المناصب الإدارية العليا كرتبة (مدير دائرة)، لما يتمتع به مديري الدوائر والمديريات في الوزارات الأردنية من دور هام وصلاحية نافذة في تسيير عملية تنفيذ برامج وسياسات الوزارة، وخاصة المتعلقة بتطوير القطاع العام – كما لاحظت الباحثة في الزيارات الميدانية للوزارات الأردنية– .

المـراجــــــع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

الكتب

1. ابراهيم، محمد. الإدارة واعادة هيكلة المؤسسات العامة والخاصة المدخل للتميز الإداري، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2010.
2. جميعان، ميخائيل. التطوير الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية. دائرة المكتبة الوطنية، عمان، 1999.
3. جودة، محفوظ. إدارة الموارد البشرية. دار وائل للنشر والتوزيع: عمان، 2010.
4. الحج عارف، ديالا. الإصلاح الإداري (الفكر والممارسة). دار الرضا للنشر، دمشق، 2003.
5. حسن، حسام. إدارة الموارد البشرية في القطاع العام. دار البداية، عمان، 2010.
6. الحمش، منير. الإصلاح الإقتصادي بين أوهام الليبرالية الإقتصادية الجديدة و حق الشعوب في الحياة. دار الرضا، دمشق، 2003.
7. خليفي، عيسى. هيكل الموازنة العامة في الدولة في الإقتصاد الاسلامي. دار النفائس للنشر، عمان، 2011.
8. الربيعي، عبده. الخصخصة وأثرها على التنمية في الدول النامية، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2004.

9. رشوان، حسين. التنمية اجتماعياً- ثقافياً- اقتصادياً- سياسياً- إدارياً- بشرياً. مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2009.

10. السكارنة، بلال. التطوير التنظيمي والإداري. 2009، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان.

11. سليمان، محمد. و وهب، سوسن. الرضا والولاء الوظيفي (قيم وأخلاقيات الأعمال). زمزم، عمان، 2011.

12. الشياب، أحمد. وأبو حمور، عنان. مفاهيم إدارية معاصرة. عمان: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2010.

13. الضمور، موفق. التخطيط الإستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام. دار الحامد، عمان، 2011.

14. الصيرفي، محمد. هندرة الموارد البشرية. مؤسسة حورس الدولية للنشر، الإسكندرية، 2009.

15. الطعامنة، محمد. الإدارة الحكومية في الأردن (الواقع ومتطلبات التغيير). داينمك للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.

16. الطراونة، محمد. أثر الإصلاح الإداري في التنمية (التجربة الأردنية). دار اليراع للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

17. العدوان، ياسر. التطوير الإداري في الأردن (دراسة تقييمية لمستوى الانجاز والفاعلية). منشورات مركز الدراسات الأردنية، جامعة اليرموك، 1994.

18. العزاوي، نجم. وجواد، عباس. الوظائف الإستراتيجية في إدارة الموارد البشرية. دار اليازوردي العلمية، عمان، 2010.

19. عصفور، محمد شاكر. أصول الموازنة العامة. دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.

20. عبدالله، منال. و سالم، هبه. العجز في الموازنة العامة وآثارها. جامعة عدن، اليمن، 2009.

21. بن عنتر، عبد الرحمن. إدارة الموارد الشرية (المفاهيم والأسس، الأبعاد، الإستراتيجية). دار اليازوردي العلمية، عمان، 2010.

22. العنزي، عوض. إدارة جودة الخدمات العامة (المفاهيم وأساليب التطوير)، دار الفلاح، 2005.

23. أبو قحف، عبد السلام. دليل المدير في تفويض السلطة – ملامح الإصلاح الإداري – العقود الإدارية – ادارة الأزمات. دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2002.

24. القريوتي، محمد. التطوير الإداري (المفهوم، والمعوقات، وآليات التنفيذ). المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 1996.

25. مرهج، بشارة. والريس، رياض. حراس الهيكل. كتب رياض الريس، بيروت، 2004.

26. المعاني، أيمن. الإدارة العامة الحديثة. دار وائل للنشر. 2010.

27. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. تجارب التنمية والإصلاح في الوطن، القاهرة، 2002.

28. مهنا، محمد. في تنظير الإدارة العامة. مركز الإسكندرية للكتاب، مصر، 2005.

29. ناشد، سوزي. 2008. أساسيات المالية العامة (النفقت العامة – الإيرادات العامة – الميزانية العامة). منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
30. النجار، فريد. التنمية الإدارية. الدار الجامعية، الاسكندرية، 2008.
31. الوادي، محمود. تنظيم الادارة المالية من أجل ترشيد الإنفاق الحكومي ومكافحة الفساد. دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
32. هامر، مايكل. وستانتن، ستيفن. ثورة إعادة هندسة العمليات الإدارية. ترجمة: الفلاحي، حسين. آفاق الإبداع للنشر والاعلام، الرياض، 2000.

الرسائل الجامعية

1. البحيري، سامي. مداخل الإصلاح الإداري(التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء). رسالة ماجستير غير منشورة، 2011.
2. آل سميّر، فيصل. استراتيجيات الإصلاح والتطوير الإداري ودورها في تعزيز الأمن الوطني، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007.
3. الفرجاني، عبد الفتاح. واقع استراتيجيات الاصلاح والتطوير الإداري. رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية، غزة، 2008.
4. القرعان، علي. أثر مرونة التصنيع على الميزة التنافسية. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، الأردن 2007.

5. معايطة، لانا. تقييم سياسات الإصلاح الإقتصادي في المجالين المالي والتمويلي في الأردن (1989-1997). رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، الأردن، 1998.

6. المومني، علاء الدين. تحليل سياسات إدارة الموارد البشرية في برنامج إصلاح القطاع العام واثرها على الخدمة المدنية في الأردن. رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، الأردن، 2005.

المجلات

1. البرادعي، ليلى. الإتجاهات المعاصرة في دراسة الإصلاح الإداري (دراسة مسحية). مجلة النهضة، 2، 2004، ص51 -88.

2. تيشوري، عبد الرحمن. تحسين أداء القطاع العام بدل تصفيته وبيعه. الحوار المتمدن، (2980)، 2010.

3. الحنيطي، محمد. اتجاهات المديرين نحو التطوير والإصلاح الإداري في أجهزة القطاع العام في الأردن. أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والإجتماعية، 2 (10): 313- 360، 1994.

4. حجازي، عبد العزيز. التنظيم الإداري في ضوء خطة الإصلاح المالي والإقتصادي. الإدارة، القاهرة، 1 (3)، ص12-21.

5. العزيزي ، عبدالله. تقييم فعالية التطوير الإداري ومعوقاته في مراكز الوزارات التابعة لنظام الخدمة المدنية بسلطنة عُمان. الإداري، 2008، ص 151-159.

6. العكش، فوزي. الإصلاح الإداري في الأردن – دراسة استطلاعية من وجهة نظر العاملين في الجهاز الحكومي. جامعة دمشق، 2 (19)،2003، ص211-252.

7. الفرحان، أمل. الثقافة التنظيمية والتطوير الإداري في مؤسسات القطاع العام الأردني (دراسة تحليلية). المجلة الأردنية للعلوم التطبيقية-العلوم الانسانية-، 1، (6)، 2003.

8. القريوتي، محمد. والعنزي، خلف. جهود التطوير الإداري في الكويت: دراسة تقييمية ميدانية. الإدارة العامة، 3 (44)، 2004، ص 573-626.

المؤتمرات والنشرات

1. الأجندة الوطنية. المجلد الثاني، الخدمات المالية والإصلاح المالي الحكومي، 2006- 2015.

2. وزارة المالية. مديرية الدراسات والسياسات الاقتصادية. نشرة مالية الحكومة العامة، 14 (2)، 2013.

3. وزارة تطوير القطاع العام، تقرير مسح الأساس لمدى التزام الدوائر الحكومية بتوفير متطلبات نظام تطوير الخدمات الحكومية رقم (64) لسنة 2012.

4. وزارة تطوير القطاع العام، دليل إرشادي لمكاتب خدمة الجمهور، مديرية تحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات، 2012.

5. وزارة تطوير القطاع العام، منهجية إدارة الاقتراحات والشكاوى الحكومية، مديرية تحسين الخدمات وتبسيط الاجراءات، 2012.

6. وزارة المالية، نشرات مالية الحكومة المختلفة، السنوات (1998-2012).

7. البنك المركزي، بيانات الحساب الختامي للدولة، 2012.

8. دائــرة الموازنـــة العامـــة، جـــداول التشـــكيلات للوظـــائف الحكوميـــة للأعـــوام (1995-2012).

9. وزارة تطـوير القطـاع العـام دليـل اعـادة هيكلـة القطـاع العـام (تصـميم الهياكـل التنظيميـة)، مديرية اعادة هيكلة القطاع العام، 2012.

10. كليـــة الـــدفاع الـــوطني، العلاقـــة التبادليـــة بـــين التنميـــة الإقتصـــادية والأمـــن والـــدفاع الوطني الأردني، عمان، نيسان 2013.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Andrews, Christina W. & others. "Continuities and change in Brazilian administrative reform: A critical review and analysis", International Journal of Public Sector Management, Vol. 12 No. 6, 1999, pp.482 – 500.

2. Cheung, Anthony. "Public governance reform in Hong Kong: rebuilding trust and governability", International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.421 – 436.

3. Cronbach, Lee. Essentials of Psychological Testing, 3rd ed. Harper & Row, New York, 1970.
4. Durra, Abdel Bari. "Assessment of Training Needs within the Context of Administrative Reform in Jordan", International Journal of Manpower, Vol. 11 No. 7, 1990, pp.3 – 10.
5. Gerald, Caiden. Administrative reform comes of age. W. de Gruyter, Berlin, New York, 1991.
6. Gerald, G. Business process management: Integration of quality management and reengineering for enhanced competitiveness, PhD Disseration, University of Kentuchy, 2002, 156 pages.
7. Jon S.T. Quah. "Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries?". International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.401 – 420.
8. Kassawneh, Anis. Obstacles to Administrative Reform and development in central government organizations in Jordan: civil servants view. Mu'tah Journal for Research and Studies, Vol. 14, No. 3, 1999, pp. 21-52. (Arabic Journal)
9. Li-Hua Huang, Hsing-Chin Hsiao, Mei-Ai Cheng, Shyr-Juh Chang, "Effects of financial reform on productivity change",

Industrial Management & Data Systems, Vol. 108 No. 7, 2008, pp.867 – 886.

10. Muhammad Islam, Neil Seitz, James Millar, James Fisher, James Gilsinan, "Fannie Mae and Freddie Mac: a case study in the politics of financial reform", Journal of Financial Crime, Vol. 20 No. 2, 2013, pp.148 – 162.
11. Osamu Koike. "Institutionalizing performance management in Asia: looking East or West?" International Journal of Public Sector Management, Vol. 26 No. 5, 2013, pp.347 – 360.
12. Parker, D & others. "Private and public services: productivity and performance migration", International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 62 No. 6, 2013, pp.652 – 664.
13. Scheneider, Ben. Heridia, Blanca. Reinventing Leviathan: The politics of administrative reform in developing countries. 2003. North South Canter Press, University of Miami, USA.
14. Sekaran, Uma. Research Methods for Business, 5th ed. Wiley, Hoboken. N.J. 2009.
15. Siddiquee, Noore. "Managing for results: lessons from public management reform in Malaysia", International Journal of Public Sector Management, Vol. 23 No. 1, 2010, pp.38 – 53.

16. Stanford, Karn A. ''State budget deliberation: do legislators have strategy?'' PAR (Public Administration Review), vol.52, No.1, 1992, pp 16-26.

17. Thai, Mai. The Influence of Vietnam's Administrative Reform on Entrepreneurial Orientation in Micro- Enterprises, The Business Review. Cambridge, Vol. 15 No. 2, pp. 110-116, 2010.

مواقع الشبكة الإلكترونية:

1. البنك الدولي
   http://data.albankaldawli.org/indicator/GC.BAL.CASH.GD.ZS/countries/1W?display=graph
2. دائرة الموازنةالعامة-
   http://www.gbd.gov.jo/gbd/content/budget/MD/ar/2011/0501.pdf
3. رئاسة الوزراء-
   http://www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=18
4. http://www.jordan.gov.jo/wps/portal/!ut/p/b1/04_SjzQ0NjI2MjU3NTPXj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOLDLL0twrzdDQ0sPNwtDDy9DIzMfM2djA1MTPWDE4v0c6McFQFoNkcd/)
5. *uploads.batelco.jo/psda/uploads/presentation1*
6. http://www.almanar.jo/AlManarWeb/Default.aspx?tabid=102

الـمــــلاحــق

ملحق رقم (1)

جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية[1]

صدرت الإرادة الملكية السامية بإنشاء جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية بتاريخ 2002/9/4 بهدف تحسين وتطوير أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية في خدمة المواطنين الأردنيين والمستثمرين، عن طريق نشر الوعي بمفاهيم الأداء المتميز والجودة والشفافية، وإبراز الجهود المتميزة لمؤسسات القطاع العام وعرض إنجازاتها في تطوير أنظمتها وخدماتها، وبحيث تكون أرفع جائزة للتميز في القطاع العام على المستوى الوطني. تهدف الجائزة إلى تجذير ثقافة التميز في القطاع العام والتي ترتكز على ثلاثة أسس وهي التركيز على متلقي الخدمة، التركيز على النتائج والشفافية.

أهداف الجائزة:

تسعى الجائزة لضمان قيام القطاع الحكومي بالواجبات والمهام الموكلة إليه على أكمل وجه وبمستويات عالية من الجودة والكفاءة والاحتراف، كما تهدف إلى توفير مرجعية إرشادية وأسساً معيارية لقياس مدى التقدم والتطور في أداء الوزارات والمؤسسات الحكومية، وتعزيز تبادل الخبرات بين مؤسسات القطاع العام ومشاركة قصص النجاح فيما بينها حول الممارسات الإدارية الناجحة.

[1] http://www.kaa.jo/Award/about%20Award/default.aspx

ملحق رقم (2)

أسماء الوزارات مجتمع الدراسة

الرقم	اسم الوزارة
1.	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
2.	وزارة التربية والتعليم
3.	وزارة الخارجية وشؤون المغتربين
4.	وزارة الداخلية
5.	وزارة الصناعة والتجارة والتموين
6.	وزارة المياه والري
7.	وزارة الزراعة
8.	وزارة البيئة
9.	وزارة المالية
10.	وزارة العمل
11.	وزارة السياحة والآثار
12.	وزارة الشؤون البلدية
13.	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
14.	وزارة التنمية الإجتماعية
15.	وزارة الطاقة والثروة المعدنية
16.	وزارة الأشغال العامة والإسكان
17.	وزارة العدل
18.	وزارة الصحة
19.	وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الإسلامية
20.	وزارة الشؤون السياسية والبرلمانية
21.	وزارة الثقافة
22.	وزارة النقل
23.	وزارة الإتصال وتكنولوجيا المعلومات

ملحق رقم (3)

الإستبانة



كلية الإقتصاد والعلوم الإدارية

قسم الإدارة العامة (الدراسات العليا)

السادة الأعزاء الكرام

تحية طيبة وبعد

تقوم الباحثة بإجراء دراسة حول **" مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني وأثره في الحد من عجز الموازنة العامة "** لإستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في الإدارة العامة في جامعة اليرموك ، وذلك بهدف الوقوف على واقع تطبيق برنامج تطوير القطاع العام في وزارتكم، وبيان أثره في الحد من عجز الموازنة العامة في الأردن . وتتوقع الباحثة أن تعود هذه الدراسة بالفائدة على وزارتكم، وأن تخدم العديد من المهتمين والباحثين في برنامج تطوير القطاع العام بمحاوره الثلاثة المتمثلة في إدارة وتنمية الموارد البشرية، وتحسين الخدمة العامة، والهيكل التنظيمي و رسم السياسات .

لذا نرجو التكرم والمساعدة في اتمام هذه الدراسة عن طريق إجابة **مديرى الدوائر الادارية والمديريات** على الأسئلة التي تتضمنها الإستبانة المرفقة، مؤكدين لكم بأن جميع البيانات التي سيتم الحصول عليها منكم ستعامل بسرية تامة، وسوف تستخدم لغايات البحث العلمي فقط . وسيتم تزويدكم بنتائج الدراسة في حال الإنتهاء منها إذا رغبتم بالإطلاع عليها.

شاكرين لكم حسن تعاونكم على انجاح هذه الدراسة ومتمنين لكم دوام التوفيق

وتفضلوا بقبول فائق الإحترام والتقدير

المشرف الرئيسي

أ د . رياض المومني

المشرف المشارك

أ د . محمد طعامنة

الباحثة

عالية أحمد كنعان

الجزء الأول : <u>المعلومات العامة</u>

- **يرجى التكرم بوضع إشارة (✓) في المربع المناسب لإجابتك :**

1- **الجنس:** ☐ ذكر ☐ أنثى

2- **المستوى التعليمي:** ☐ بكالوريوس ☐ ماجستير ☐ دكتوراه

3- **عدد سنوات الخدمة الإجمالية:**

☐ من 1 إلى أقل من 5 سنوات ☐ من 5 إلى أقل من 10 سنوات

☐ من 10 إلى أقل من 15 سنة ☐ من 15 إلى أقل من 20 سنة

☐ 20 سنة فأكثر

4- **هل حصلت وزارتكم على جائزة الملك عبدالله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية:**

☐ نعم ☐ لا

الجزء الثاني:

تتعلق أسئلة هذا الجزء بمستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني في الوزارات الحكومية، الرجاء وضع إشارة **(✓)** في المربع الذي يعكس الواقع الفعلي في وزارتكم:

أولاً: إدارة و تنمية الموارد البشرية						
رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة قليلة جداً
.1	تصنف الوظائف في مجموعات تتضمن كل منها المؤهلات المطلوبة لإشغالها					
.2	توفر الوزارة وصف وتصنيف الوظائف بما يتلاءم والهيكل التنظيمي ومهام الدائرة					
.3	تضع الوزارة خطط الموارد البشرية بما يتوافق مع سقف الإنفاق للموازنة					
.4	تلتزم الوزارة بتنفيذ برامج التدريب وفق متطلبات كفاءة الأداء					
.5	تحدد الوزارة الاحتياجات التدريبية وفقاً للإمكانات المتاحة					
.6	تغطي البرامج التدريبية جميع الفئات الوظيفية في الوزارة					
.7	يتم تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار					
.8	يتم تعيين الموظف وفق الاحتياجات المطلوبة					
.9	يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق					
.10	يتم إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف					
.11	تراجع الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات					
.12	يلتزم الموظف بأداء مهام و واجبات وظيفته بنشاط و أمانة و دقة					
.13	يحافظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها					
.14	يتحلى الموظف بالصدق والشفافية في إبداء الرأي					
.15	تعتمد الوزارة سجل أداء الموظف إحدى المرجعيات الرئيسة لاعتماد تقرير الأداء السنوي					
.16	يتابع الرئيس المباشر مع مرؤوسيه نتائج سجل الأداء بشكل دوري					

.17	يُتاح للموظف صاحب العلاقة فرصة الإعتراض على نتائج تقرير الأداء السنوي					

ثانياً: تحسين الخدمة العامة

رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة ليلة جداً
.18	تقوم الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر					
.19	توفر الوزارة دليل الخدمات التي تقدمها للمواطنين بما يسهل الحصول عليها					
.20	تحرص الوزارة على تجهيز مكتب خدمة الجمهور بالأدلة الإرشادية والمعدات اللازمة					
.21	توفر الوزارة الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور					
.22	تقوم الوزارة بتوفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور					
.23	تحرص الوزارة على توفير قنوات لاستقبال الشكاوى والاقتراحات					
.24	تحرص الوزارة على وجود آلية لإدارة الشكاوى والاقتراحات					
.25	تقوم الوزارة بالرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد					
.26	تقوم الوزارة بقياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة					
.27	تقوم الوزارة بتقييم الإجراءات المتبعة والمعايير الموضوعة لرفع كفاءة الأداء المؤسسي					
.28	تحرص الوزارة على قياس آراء متلقي الخدمة و تحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة					
.29	تقوم الوزارة بوضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير					

ثالثاً: الهيكل التنظيمي و رسم السياسات						
رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة ليلة جداً
30.	يغطي الهيكل التنظيمي كافة المهام والأنشطة التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها					
31.	يتميز الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية					
32.	يطبق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات					
33.	توائم الوزارة بين أهدافها وسياساتها واستراتيجياتها					
34.	تتسم أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم					
35.	تتابع وتقيم الوزارة مخرجاتها من أجل التطوير والتحسين					
36.	تتوافر في الوزارة بطاقات وصف وظيفي تتضمن وصفاً للمهام والواجبات الوظيفية و مواصفات شاغليها					
37.	يعتبر الوصف الوظيفي دقيقاً للحد من تداخل الاختصاصات					
38.	يقسم الهيكل التنظيمي في الوزارة العمل والمهام حسب التخصصات					
39.	يتمتع الهيكل التنظيمي في الوزارة بنطاق إشراف مناسب يحقق الكفاءة والفاعلية					
40.	تحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام والاختصاص					

الجزء الثالث: أثر مستوى تطبيق برنامج تطوير القطاع العام الأردني في الحد من عجز الموازنة العامة
تساهم معايير وأنشطة برامج تطوير القطاع العام التالية في الحد من عجز الموازنة العامة وفق الدرجات المحاذية لكل فقرة.
الرجاء وضع اشارة (√) في المربع الذي يعكس درجة مساهمة كل فقرة إيجابيا في الحد من عجز الموازنة العامة وفق المقياس أدناه وكما تراه مناسباً:

أولاً: إدارة و تنمية الموارد البشرية		**درجة المساهمة في الحد من عجز* الموازنة**				
رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة قليلة جداً
.1	تصنيف الوظائف في مجموعات تتضمن كل منها المؤهلات المطلوبة لإشغالها					
.2	وصف وتصنيف الوظائف بما يتلاءم والهيكل التنظيمي ومهام الدائرة					
.3	خطط الموارد البشرية متوافقة مع سقف الإنفاق للموازنة					
.4	التزام الوزارة بعقد برامج التدريب وفق متطلبات كفاءة الأداء					
.5	تحديد الاحتياجات التدريبية وفقاً للإمكانات المتاحة					
.6	تغطية البرامج التدريبية لجميع الفئات الوظيفية في الوزارة					
.7	عملية تقييم البرامج والأنشطة التدريبية باستمرار					
.8	تعيين الموظف وفق الاحتياجات المطلوبة					
.9	يتم تعيين الموظف استناداً إلى أسس الجدارة والاستحقاق					
.10	إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف					
.11	مراجعة الوزارة تعليمات اختيار وتعيين الموظفين مرة واحدة كل ثلاث سنوات					
.12	التزام الموظف بأداء مهام و واجبات وظيفته بنشاط و أمانة و دقة					
.13	حفاظ الموظف على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها					
.14	تحلي الموظف بالصدق والشفافية في إبداء الرأي					
.15	اعتماد الوزارة سجل أداء الموظف إحدى المرجعيات الرئيسة					

* العجز: زيادة النفقات عن الإيرادات

	لاعتماد تقرير الأداء السنوي					
.16	متابعة الرئيس المباشر مع مرؤوسيه نتائج سجل الأداء بشكل دوري					
.17	إتاحة الفرصة للموظف صاحب العلاقة الإعتراض على نتائج تقرير الأداء السنوي					

ثانياً: تحسين الخدمة العامة		**درجة المساهمة في الحد من عجز الموازنة**				
رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة ليلة جداً
.18	قيام الوزارة بتحديث بطاقات الخدمة كلما اقتضت الحاجة لذلك وبشكل مستمر					
.19	توفير دليل الخدمات التي تقدمها الوزارة للمواطنين بما يسهل الحصول عليها					
.20	حرص الوزارة على تجهيز مكتب خدمة الجمهور بالأدلة الإرشادية والمعدات اللازمة					
.21	توفير الكادر البشري المؤهل لمكتب خدمة الجمهور					
.22	توفير دورات تدريبية متخصصة لموظفي مكتب خدمة الجمهور فيما يتعلق بمهارات الاتصال والتواصل مع الجمهور					
.23	حرص الوزارة على توفير قنوات لاستقبال الشكاوى والاقتراحات					
.24	حرص الوزارة على وجود آلية لإدارة الشكاوى والاقتراحات					
.25	الرد على الشكاوى والمقترحات مع توضيح المبررات في حالات الرفض وفي الوقت المحدد					
.26	قياس مستوى الأداء الفعلي لخدماتها مقارنة مع المعايير الموضوعة					
.27	تقييم الإجراءات المتبعة والمعايير الموضوعة لرفع كفاءة الأداء المؤسسي					
.28	حرص الوزارة على قياس آراء متلقي الخدمة و تحديد احتياجاته على الأقل مرة واحدة في السنة					
.29	وضع معايير للخدمات المقدمة وتحديد المستويات المستهدفة لكل من هذه المعايير					

ثالثاً: الهيكل التنظيمي و رسم السياسات		درجة المساهمة في الحد من عجز الموازنة				
رقم الفقرة	فقرات القياس	بدرجة عالية جداً	بدرجة عالية	بدرجة متوسطة	بدرجة قليلة	بدرجة ليلة جداً
30.	شمول الهيكل التنظيمي على كافة المهام والأنشطة التي تسعى الوزارة إلى تحقيقها					
31.	اتسام الهيكل التنظيمي للوزارة بمحدودية المستويات الإدارية					
32.	تطبيق المديرون في الوزارة مبدأ اللامركزية في اتخاذ القرارات					
33.	موائمة الوزارة بين أهدافها وسياساتها واستراتيجياتها					
34.	اتسام أهداف الوزارة وسياساتها واستراتيجياتها بالوضوح و السهولة و الفهم					
35.	متابعة وتقييم الوزارة مخرجاتها من أجل التطوير والتحسين					
36.	توفير بطاقات الوصف الوظيفي بحيث يتضمن وصفاً للمهام والواجبات الوظيفية ومواصفات شاغليها					
37.	دقة الوصف الوظيفي للحد من تداخل الاختصاصات					
38.	تقسيم العمل والمهام في الهيكل التنظيمي للوزارة حسب التخصصات					
39.	تمتع الهيكل التنظيمي في الوزارة بنطاق إشراف مناسب يحقق الكفاءة والفاعلية					
40.	تحرص الوزارة على دمج عدد من الدوائر المتشابهة في المهام والاختصاص					

شكراً لتعاونكم

ملحق رقم (4)

أسماء محكمي الاستبانة

الأستاذ الدكتور أنيس خصاونة	جامعة اليرموك/ قسم الإدارة العامة
الأستاذ الدكتور أحمد الشياب	جامعة اليرموك/ قسم الإدارة العامة
الأستاذ الدكتور جمال أبو دولة	جامعة اليرموك/ قسم إدارة الأعمال
الأستاذ الدكتور عادل الرشيد	جامعة اليرموك/ قسم إدارة الأعمال
الأستاذ الدكتور فؤاد الشيخ	جامعة اليرموك/ قسم إدارة الأعمال
الأستاذ الدكتور أحمد عودة	جامعة اليرموك/ كلية التربية
الأستاذ الدكتور موسى اللوزي	الجامعة الأردنية/ قسم الإدارة العامة
الدكتور علي المستريحي	جامعة اليرموك/ قسم الإدارة العامة
الدكتور حسن العيسى	جامعة اليرموك/ قسم إدارة الأعمال
الدكتور بدر عبيدات	الجامعة الأردنية/ قسم إدارة الأعمال

Kanaan, Alia. The Application Level of Jordanian Public Sector Development and Its Impact on the Reduction of the General Budget Deficit, a master thesis, public administration, Yarmouk University, (2014)

Supervisors: Prof. Ryad Momani, Prof. Mohammad Taamneh.

Abstract

The study aimed to identify the reality of the application level of Jordanian Public Sector Development program in Jordan Ministries, in three major dimensions are the management and development of human resources, and improve the public service, and the organizational structure and policy-making, and differences of statistical trends respondents about the level of implementation of the program by demographic and functional characteristics, and measure the impact of the program on the Reduction of the General Budget Deficit.

To achieve the aims of the study, (120) copies of a questionnaire were distributed to all directors of departments in ministries of Jordan.

After the analysis of the questions and hypotheses of the study, results showed the following:

1. The level of application of the public sector development program in Jordan Ministries came with a high degree.

2. Public sector development program contributes to a high degree in the reduction of the general budget deficit.

3. There is a positive impact in the contribution of the public sector development program in the reduction of the budget deficit.

5. The amount of the deficit in the general budget was in a steady increase over the years in the period that followed the program of administrative reform (2005-2012).

6. There are no significant differences of application level of Jordanian Public Sector Development program between Ministries due to the changes of sex, academic level, and get the award of King Abdullah II for Excellence in Government Performance and Transparency, and there is a significant difference between Ministries due to the experience.

Based on the results of the study the researcher recommended to recruit a staff have the merit and efficiency, as well as evaluating training programs continuously and ensure they contain all functional categories, evaluates the level of the actual performance of public services, reduce the central decision-making, keep the employee on the money public and state property, rationalization of operating expenses in the Jordanian ministries and departments have, and to involve the young public servant in managerial decision-making.